

# **LE ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO**

## **Regione e Governo Locale**

**Bimestrale di studi giuridici e politici  
della Regione Emilia-Romagna**

# **5**

**2007 · ANNO XXVIII  
settembre/ottobre**

---

---

**Le competenze regionali**

---

---

**Approfondimenti**

---

---

**Indice 5.07**

**LE COMPETENZE REGIONALI**

---

---

- 513** Competenze statali, regionali e locali in tema di aree naturali protette nella giurisprudenza della Corte costituzionale e nella recente legislazione regionale / *Carlo Baseggio*
- 547** “Il turismo e le interferenze interordinamentali (legittime o legittimate) degli atti regolamentari: la Corte adotta due pesi e due misure!” / *Demis Bessi*

**APPROFONDIMENTI**

---

---

- 579** Il disegno di legge governativo per l’attuazione dell’art. 119 della Costituzione: considerazioni a prima lettura / *Matteo Barbero*
- 603** La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione / *Antonio Floridia*

## **Le competenze regionali**

# **Competenze statali, regionali e locali in tema di aree naturali protette nella giurisprudenza della Corte costituzionale e nella recente legislazione regionale**

*di Carlo Baseggio*

## **Sommario**

**1.** *Premessa: espansione territoriale delle aree naturali protette e fattori di complessità della loro disciplina giuridica.* – **2.** *Il rapporto tra tutela dell'ambiente, protezione della natura e disciplina delle aree naturali protette nella giurisprudenza della Corte costituzionale nella dottrina.* – **3.** *L'individuazione di 'tre livelli di competenza' nell'ambito della protezione della natura nelle sentenze-guida della Corte cost. n. 1029 e n. 1032 del 1988.* – **4.** *Il riparto delle competenze nella legge quadro sulle Aree protette n. 394 del 1991.* – **5.** *La giurisprudenza della Corte costituzionale successiva all'entrata in vigore della legge n. 394 del 1991.* – **6.** *L'interesse statale e regionale nella disciplina delle aree protette dopo la riforma del Titolo V Cost.* – **7.** *La sentenza Corte cost. 8 marzo 2005, n. 108 sulla legittimità di specifici interventi regionali in materia di Aree protette.* – **8.** *Alcune prime considerazioni.* – **9.** *La più recente legislazione regionale e il progetto di "Testo unico sulla tutela delle aree protette e della biodiversità" della Regione Piemonte.* – **10.** *Note conclusive.*

## **1. Premessa: espansione territoriale delle aree naturali protette e fattori di complessità della loro disciplina giuridica**

La disciplina giuridica delle aree naturali protette, per la superficie sottoposta ad una tutela ulteriore rispetto a quella ordinaria e per il numero di cittadini che ne sono interessati, è caratterizzata da un notevole impatto sulle dinamiche economiche, sociali e istituzionali dei territori che le ospitano <sup>(1)</sup>.

---

(1) I dati ufficiali più recenti sono quelli del censimento ISTAT del 2001 riportati in: AA.VV., *AP Il sistema delle Aree protette*, Ministero dell'ambiente CED-PPN, Per-

Si stima, infatti, che in Italia la superficie del territorio interessato da parchi naturali (nazionali e regionali) raggiunga l'11,6%, ma tale superficie aumenta sino al 19% se si considerano anche le altre zone di protezione <sup>(2)</sup>.

All'interno della categoria delle aree naturali protette, infatti, sono ricondotte una molteplicità di «*istituzioni giuridiche tipizzate*» <sup>(3)</sup> di matrice internazionale, comunitaria, statale, regionale e locale caratterizzate da finalità che spaziano dalla protezione integrale della natura allo stato 'originale' (cd. *wilderness*), alla tutela di speciali zone del territorio in cui avviene la riproduzione degli uccelli migratori, alla conservazione di *habitat*, alla preservazione di elementi che compongono paesaggi dai tratti peculiari, alla promozione 'sostenibile' di zone marginali del territorio in cui meno ha impattato lo sviluppo industriale del Paese.

Fattore unificante, dal punto di vista giuridico, di questo vasto sistema di aree naturali protette è la specialità della disciplina a cui sono soggetti i territori, i beni e le attività umane che si svolgono all'interno dell'area qualificata come protetta.

L'espansione della superficie delle aree protette sta, infatti, mettendo sempre in maggior evidenza quella che alcuni Autori hanno definito come la 'complessità' della materia della protezione della natura mediante l'istituzione di aree naturali protette <sup>(4)</sup>. La disciplina giuridica delle aree protette, infatti, è caratte-

---

gia, 2003.

(2) Dati CCD-PPN (Centro europeo di documentazione sulla pianificazione dei parchi naturali, c/o Politecnico di Torino) riportati da R. GAMBINO, *Parchi, paesaggi, territorio*, in *Parchi*, n. 20/2007, p. 45.

(3) La locuzione è utilizzata da Corte cost., 25 luglio 1984, n. 223, in *Giur. cost.*, 1984, p. 1551 ed in *Foro it.*, 1984, p. 2678.

(4) A. SIMONCINI, *Stato e Regioni nella disciplina delle aree protette tra passato e futuro: il nuovo scenario costituzionale*, in C.A. GRAZIANI (a cura di), *Un'utopia istituzionale, Le aree naturali protette a dieci anni dalla legge quadro*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 110. Secondo l'Autore "la peculiarità del modello italiano è aver cercato un punto di equilibrio in questa complessità realizzando un sistema di conservazione che cerca di combinare conservazione naturale e sviluppo delle popolazioni". La "complessità organizzativa intrinseca" della materia della tutela ambientale è riscontrata, a livello più generale, anche da M. RENNA che in *Vincoli alla proprietà e diritto dell'ambiente*, in *Dir. econ.*, 2005, p. 715 ss. rileva come essa sia "imputabile alle ca-

rizzata da un fitto intreccio di potestà normative di Stato, Regioni e degli enti di gestione.

A ciò, si aggiunga che il progressivo arricchimento con contenuti economico-sociali delle politiche di protezione della natura ha chiamato in causa competenze e funzioni che, tradizionalmente, erano esercitate dagli enti locali insediati sul territorio.

Accanto al dato territoriale e giuridico, va anche evidenziato come il tema della protezione degli ecosistemi stia riscontrando un'attenzione sempre crescente a causa della progressiva 'consumazione' del territorio in condizioni di naturalità.

L'ambiente, cioè, è sempre più avvertito nella società e dal legislatore come un bene (una risorsa) in senso economico prima ancora che giuridico in quanto dotato di intrinseca utilità perchè necessario alla piena esplicazione della persona umana, tendenzialmente scarso e non riproducibile illimitatamente <sup>(5)</sup>.

---

ratteristiche fisiche e morfologiche dei suoi oggetti: si pensi, ad esempio, al fatto che la sfera d'azione di alcune tutele settoriali è condizionata dai confini naturali di determinate aree che non coincidono con i confini amministrativi degli enti territoriali costitutivi del nostro ordinamento".

(5) Per una efficace sintesi delle posizioni sostenute in dottrina nella ricostruzione dell'ambiente come bene giuridico, si veda B. CARAVITA, *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione per la tutela dell'ambiente*, in *Amb. e dir.*, Milano, 1999, pp. 186-188. Contro la qualificazione dell'ambiente come 'bene' si veda, F. SPANTIGATI, *Le categorie giuridiche necessarie per lo studio del diritto dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 1999, p. 227, secondo il quale "l'ambiente non è un bene ma bensì un problema [...] non c'è un oggetto che si chiami ambiente. C'è un interesse soggettivo a condizioni di esistenza che si chiamano ambiente". E poi alle pp. 228-229 "il fondamento giuridico dell'ambiente va cercato, quanto alla Costituzione, non nei valori da essa protetti, ma nella struttura che essa disegna per la società e nelle finalità degli esseri umani che propone: democrazia sostanziale, pluralismo degli interessi, dignità di ciascun essere umano. [...] La dignità di ogni essere umano si esprime nella possibilità di ottenere un ambiente conforme alla propria esistenza. Questo è il fondamento dell'ambiente nella Costituzione italiana del 1948".

Sulla questione della definizione dell'ambiente è intervenuta con fondamentali sentenze anche la Corte costituzionale affermandone progressivamente la natura di «bene immateriale unitario», di «valore costituzionalmente protetto» e, infine, di «bene primario». Si vedano, in particolare le sentenze Corte cost., 15 maggio 1987, n. 167 e 30 dicembre 1987, n. 641, in *Giur. cost.*, 1987, p. 3788; Corte cost., 14 luglio 1988, n. 800, *ivi*, 1988, p. 3811; Corte cost., 6 giugno 1989, n. 324, *ivi*, 1989, p. 1484; Corte cost., 15 novembre 1988, n. 1031, in *Riv. giur. amb.*, 1989, p. 345; Corte cost., 16 marzo 1990, n. 125, *ivi*, p. 303; Corte cost., 11 marzo 1993, n. 79, in *Giur. cost.*, 1993, p. 718; Corte cost., 9 febbraio 1994, n. 54, *ivi*, 1994, p. 326; Corte cost., 15 lu-

In questo quadro, nei paragrafi che seguono, si intende esaminare il difficile equilibrio delle competenze statali e regionali nella materia della protezione della natura e, più in particolare, in tema di aree naturali protette. Sulla base di tale analisi, si tenterà di individuare i limiti generali degli interventi statali e regionali in materia e, infine, si verificherà la rispondenza della più recente legislazione regionale alle considerazioni svolte.

## 2. *Il rapporto tra tutela dell'ambiente, protezione della natura e disciplina delle aree naturali protette nella giurisprudenza della Corte costituzionale e nella dottrina*

Una delle caratteristiche della disciplina delle aree naturali protette consiste nell'essere preordinata alla realizzazione di interessi pubblici che vanno oltre la sola protezione della natura in senso stretto.

A causa di tale peculiare caratteristica, nonostante i primi interventi legislativi volti alla creazione dei parchi nazionali italiani risalgano agli anni 20 e 30 del '900<sup>(6)</sup>, soltanto negli ultimi anni la normativa in tema di aree naturali protette si è vista riconoscere una rilevanza autonoma rispetto a quelle contermini.

Infatti, la Corte costituzionale<sup>(7)</sup> fino al 1971 aveva ritenu-

---

glio 1994, n. 302, in *Riv. giur. amb.*, 1995, p. 659.

(6) Il primo parco nazionale, il Parco nazionale del Gran Paradiso, nasce nel 1922 (r.d.l. 3 dicembre 1922, n. 1584) in forza di una donazione da parte della Real Casa all'azienda al demanio forestale dello Stato di alcuni terreni che facevano parte della Reale Riserva di Caccia «per il caso che lo Stato cedesse di costituire un parco nazionale». Al primo parco ne seguono altri tre: il Parco nazionale d'Abruzzo (istituito con r.d.l. 11 gennaio 1923, n. 257), il Parco nazionale del Circeo (istituito con legge 25 gennaio 1934, n. 285) e il Parco nazionale dello Stelvio (istituito con legge 24 gennaio 1935, n. 740). Per una dettagliata analisi della disciplina giuridica dei Parchi nazionali precostituzionali, si veda D. SERRANI, *La disciplina normativa dei parchi nazionali*, Milano, Giuffrè, 1971.

(7) Sul ruolo svolto dalla giurisprudenza costituzionale in materia di aree naturali protette si vedano: M. LIBERTINI, *Le aree naturali protette nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. giur. urb.*, 1991, p.111; B. CARAVITA, *I parchi nazionali tra protezione della natura e tutela ambientale: la Corte riscrive l'art. 83 d.P.R. n. 616 del 1977 e detta criteri per la legge quadro al legislatore*, in *Giur. cost.*, 1988, p. 4954;

to che la protezione della natura, che allora coincideva in pieno con la disciplina dei parchi nazionali, fosse una «*sub-materia*»<sup>(8)</sup> della materia agricoltura e foreste.

Tuttavia, già nella pronuncia del 24 luglio 1972, n. 142, ne cominciava ad affermare l'autonomia in quanto «*esulante dalla materia della agricoltura (...) la formazione di parchi nazionali vuole soddisfare l'interesse di conservare integro, preservandolo dal pericolo di alterazione o manomissione, un insieme paesistico (...)*».

Successivamente, con la sentenza del 14 luglio 1976, n. 175, la Corte riconosceva la distinzione della protezione della natura anche dalla materia urbanistica, con la quale però «*inevitabilmente va ad interferire e con la cui disciplina è necessariamente correlata*», infatti «*le competenze statali in ordine ai parchi nazionali non si limitavano, né si limitano, agli aspetti più strettamente inerenti alla materia anzidetta delle zone in essi incluse, comportando invece una serie di vincoli e divieti, che inevitabilmente interferiscono anche con l'urbanistica*»<sup>(9)</sup>.

Tale posizione risulta confermata dalla sentenza del 25 luglio 1984, n. 223 nella quale, tra l'altro, si legge «*che l'istituzione di riserve naturali rappresenta una tipica forma di intervento preordinato alla protezione della natura e, più precisamente, alla conservazione del bene naturale, giacché essa comporta l'esclusione di ogni attività che possa comprometterne lo stato attuale (sent. n. 79 del 1972), giustificando con il preminente interesse nazionale l'inserimento del relativo territorio tra i beni meritevoli di conservazione e di protezione*»<sup>(10)</sup>.

---

S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Le riserve naturali di interesse nazionale nella giurisprudenza costituzionale e nella legge sulle aree protette*, in *Riv. giur. amb.*, 1992, p. 357; B. CARAVITA, L. PESOLE, *Un primo caso di applicazione dei principi della giurisprudenza costituzionale in tema di parchi*, in *Riv. giur. amb.*, 1990, p. 279; A. COSTANZO, *Paradigmi e sussunzioni nel giudizio di costituzionalità. A proposito del «paradigma» della collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 1994, p. 2598.

(8) Corte cost., 19 aprile 1972, n. 72, in *Giur. cost.*, 1972, p. 334.

(9) Corte cost., 24 luglio 1972, n. 142, in *Giur. cost.*, 1972, p. 1432; Corte cost., 14 luglio 1976, n. 175, *ivi*, 1976, p. 1085.

(10) Corte cost., 25 luglio 1984, n. 223, in *Giur. cost.*, 1984, p. 1551 ed in *Foro it.*, 1984, p. 2678.

Infine, nel 1988, la Corte definiva i parchi come l'insieme delle «*istituzioni giuridiche tipizzate e preordinate alla stessa protezione della natura*» o alla «*difesa di uno o più ecosistemi*»<sup>(11)</sup>.

Secondo la Corte, dunque, il *proprium* della disciplina giuridica delle aree protette consiste nell'essere diretta a proteggere la natura dagli interventi dell'uomo distruttivi dell'equilibrio geo-fisico ed ecologico. Pertanto, già da questa preliminare analisi, pare possibile individuare, in tale specifico elemento, il fondamento dell'autonoma rilevanza della materia 'protezione della natura' rispetto alla 'tutela dell'ambiente'.

La caratteristica delle discipline giuridiche di tutela ambientale consiste, infatti, nell'agire verticalmente (*rectius*: settorialmente) sul territorio rappresentando l'equilibrio esistente in un determinato momento storico tra le esigenze di conservazione dell'ambiente e quelle dello sviluppo industriale e civile della società.

Diversamente la caratteristica della disciplina delle aree naturali protette consiste nel regolare complessivamente l'assetto di una specifica zona del territorio in cui l'interesse alla conservazione della natura prevale nettamente su quello allo sviluppo economico (tutela integrale propria dei parchi nazionali) o impone una regolazione delle attività umane diversa da quella ordinaria (parchi regionali e locali).

Sulla base dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale pare possibile, inoltre, affermare che 'protezione della natura' e 'aree naturali protette' sono concetti che non coincidono pienamente.

La prima è la materia (o il bene giuridico) la cui cura è ripartita fra Stato e Regioni, le seconde sono, invece, uno degli strumenti attraverso cui si realizza il fine della protezione della natura.

Sul punto in dottrina si possono ravvisare almeno tre diverse posizioni che, pur con diverse gradazioni, giungono tutte ad affermare l'autonoma rilevanza della materia protezione della na-

---

(11) Corte cost., 15 novembre 1988, n. 1029, in *Giur. cost.*, 1988, p. 4935.

tura rispetto alla tutela dell'ambiente.

Una prima posizione, che si potrebbe definire basata sulla differenziazione strumentale, partendo dall'analisi della giurisprudenza costituzionale, afferma che la disciplina delle aree protette ricade, senza esaurirla, nella materia della protezione della natura la cui disciplina è collegata e interrelata con quella di altre materie di competenza regionale <sup>(12)</sup>.

Una diversa e più 'estrema' opinione basata sul tipo di protezione offerto sostiene la netta separazione della teoria giuridica delle aree protette rispetto all'ordinamento generale della protezione dell'ambiente. Mentre la prima postulerebbe la supremazia dell'interesse naturalistico su qualsiasi indirizzo di politica economica, nella semplice tutela dell'ambiente il ruolo primario spetterebbe sempre al mercato. Tale prospettiva consente all'Autore di sostenere l'autonoma legittimazione della protezione integrale della natura, nelle zone del territorio a ciò destinate, senza collegarla necessariamente alla protezione dell'ambiente <sup>(13)</sup>.

Infine una terza posizione, che si potrebbe definire basata sulla differenziazione del bene verso cui si rivolge la tutela, afferma che appartengono alla tutela dell'ambiente quegli interventi in cui l'oggetto della disciplina giuridica è rappresentato dai singoli fattori che costituiscono l'ambiente, mentre la materia della protezione della natura ha riguardo all'insieme delle relazioni che compongono un ecosistema <sup>(14)</sup>.

---

(12) B. CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990, p. 245 ss., poi ripresa in *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005.

(13) G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'ambiente e Aree naturali protette*, Torino, 1994.

(14) A. SIMONCINI, *Diritto dell'ambiente e protezione della natura*, Padova, 1996, p. 245 ss.

3. *L'individuazione di 'tre livelli di competenza' nell'ambito della protezione della natura nelle sentenze-guida della Corte cost. n. 1029 e n. 1032 del 1988*

La complessità e la non linearità dell'evoluzione della normativa in tema di protezione della natura nel ventennio che ha preceduto la promulgazione della legge quadro del 1991, ha originato diversi contenziosi avanti alla Corte costituzionale tra Stato e Regioni aventi ad oggetto la distribuzione delle competenze in tema di istituzione di parchi e riserve.

Tra i pronunciamenti che hanno risolto tali contenziosi risultano ancora oggi di fondamentale importanza le sentenze n. 1029 e n. 1032 del 1988. Con l'occasione, infatti, la Corte costituzionale ha individuato le linee fondamentali che avrebbe dovuto seguire il legislatore nell'attribuire le competenze in materia di aree naturali protette<sup>(15)</sup>.

In particolare, vengono affermati i fondamentali principi di «unitarietà di struttura e funzionamento dei parchi nazionali» e di «cooperazione e collaborazione» tra Stato ed autonomie locali.

Affermati tali principi, la Corte si sofferma lungamente sul conflitto di competenza tra Stato e Regioni, enucleando, in base al dettato dell'art. 83 d.P.R. n. 616/1977, tre livelli di competenza nell'ambito della protezione della natura e individuando il punto d'equilibrio tra il nucleo minimo di poteri spettanti allo Stato e lo spazio incomprimibile delle competenze regionali.

---

(15) Corte cost., 15 novembre 1988, n. 1031, in *Foro it.*, 1/1990, p. 71, e n. 1029 del 1988, in *Foro amm.* 1998, p. 2739. Sul ruolo svolto dalla giurisprudenza costituzionale in materia di aree protette si veda anche M. LIBERTINI, *Le aree naturali protette nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. giur. urb.*, 1991, p. 111 ss.; B. CARAVITA, *I parchi nazionali tra protezione della natura e tutela ambientale: la Corte riscrive l'art. 83 d.P.R. n. 616 del 1977 e detta criteri per la legge quadro al legislatore*, in *Giur. cost.*, 1988, p. 4954; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Le riserve naturali di interesse nazionale nella giurisprudenza costituzionale e nella legge sulle aree protette*, in *Riv. Giur. amb.*, 1992, p. 357; B. CAROVITA, L. PESOLE, *Un primo caso di applicazione dei principi della giurisprudenza costituzionale in tema di parchi*, in *Riv. giur. amb.*, 1990, p. 279; A. COSTANZO, *Paradigmi e sussunzioni nel giudizio di costituzionalità. A proposito del «paradigma» della collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 1994, p. 2598 ss.

Allo Stato spettano «poteri idonei a garantire l'unitarietà di struttura e di funzionamento dei parchi nazionali», tra i quali quello di «individuare le aree da destinare a parchi localizzati sul territorio di più Regioni, e, a fortiori, a parchi di interesse nazionale», oltre che «un ampio potere programmatico».

Ad un livello intermedio fra le attribuzioni dello Stato e quelle delle Regioni, si collocano le competenze attribuite all'ente parco, come istituzione dotata tanto di poteri amministrativi, «diretti a impedire o a prevenire che la cura di ogni altro interesse pubblico (in materia urbanistica, agricoltura, turismo, ecc.) si svolga in contrasto, o comunque in modo incompatibile, con le finalità di conservazione e valorizzazione dell'ambiente proprie del parco, quanto di poteri pianificatori, diretti a favorire lo sviluppo dell'area protetta nella sua evoluzione storico-naturale e in raccordo col divenire del territorio circostante» da attuare, ovviamente, con forme di cooperazione con gli organi regionali.

Da ultimo, alle Regioni spetta «l'effettiva disciplina delle attività e dei beni che insistono nell'area protetta», vale a dire l'urbanistica, l'agricoltura e foreste, la caccia e pesca, il turismo, i lavori pubblici, nonché la tutela del paesaggio, materie i cui confini con la protezione della natura sono quasi impercettibili. Ne consegue che, «a livello della gestione diretta delle attività rilevanti per la protezione della natura e dell'ambiente attuata mediante un parco nazionale, la Regione vanta una competenza ad hoc di tipo concorrente (cfr. sentt. del 25 luglio 1984, n. 223, e del 22 maggio 1987, n. 183 <sup>(16)</sup>), che si affianca a numerose altre competenze su materie confinanti (urbanistica, agricoltura, ecc.) ».

Secondo la Corte, dunque, l'insieme dei descritti principi non esclude che le Regioni possano adottare proprie leggi relative anche singole parti o a singoli settori di un parco nazionale «pur se indiscutibilmente vieta loro di porre una disciplina che coinvolge interessi o istanze riguardanti il parco nazionale nel-

---

(16) Corte cost., 25 luglio 1984, n. 223, in *Giur. cost.*, 1984, p. 1551, e 22 maggio 1987, n. 183, *ivi*, 1987, p. 1332.

*la sua unitarietà o, semplicemente, una disciplina che abbia l'effetto pratico di pregiudicare l'unitarietà della struttura di gestione di esso».*

#### **4. Il riparto delle competenze nella legge quadro sulle aree protette n. 394 del 1991**

L'assetto generale della protezione della natura in Italia dopo le sentenze della Corte costituzionale del 1988 risultava, quindi, articolato in aree protette di interesse nazionale (parchi nazionali e riserve statali), e aree protette di interesse regionale (parchi regionali, riserve regionali ed aree naturali protette di interesse locale).

Il 6 dicembre del 1991 viene, quindi, approvata la legge n. 394 (legge quadro sulle aree protette) la quale, recependo l'assetto prefigurato dalla Corte costituzionale e in particolare il principio di unitarietà, si caratterizza per la sostanziale uniformazione delle funzioni e degli strumenti operativi delle aree protette. Con riguardo alla qualificazione come di interesse statale o regionale delle aree protette, infatti, la legge quadro fa un generico riferimento «*alla rilevanza degli interessi in esse rappresentati*» (art. 2, comma 3).

Tuttavia, dalla definizione delle tipologie di aree protette offerta dall'articolo 2 della legge n. 394, si può desumere un ulteriore criterio di distinzione: infatti mentre i parchi nazionali sono definiti in base alla «*presenza di ecosistemi, o formazioni fisiche di rilievo tale da richiedere l'intervento dello Stato ai fini della loro conservazione per le generazioni presenti e future*», i parchi naturali regionali sono qualificati per la «*presenza di valori naturalistici e ambientali, ma anche paesaggistici e artistici, nonché di valori legati alle tradizioni culturali delle popolazioni locali*».

Il legislatore del 1991, dunque, consolidando le scelte di quelle Regioni che avevano già legiferato in materia, caratterizza i parchi regionali per una 'fruizione antropica' di valorizzazione e conservazione più intensa rispetto ai parchi nazionali.

Con riguardo, invece, alle principali funzioni amministrative esse sono centralizzate presso il Ministero dell'ambiente, al quale sono affidate la programmazione, la vigilanza e il finanziamento del sistema nazionale delle aree protette e la nomina, d'intesa con la Regione, degli organi dei parchi nazionali <sup>(17)</sup>.

Alle Regioni spettano, invece, le funzioni di istituzione, gestione e vigilanza sulle aree protette regionali nel rispetto delle norme quadro dettate dall'art. 22 della legge n. 394 potendo adattare le forme organizzative «*alle peculiarità di ciascuna area interessata*» mediante appositi Statuti che indichino i criteri «*per la composizione del Consiglio direttivo, la designazione del Presidente e del Direttore, i poteri del Consiglio, del Presidente e del Direttore, la composizione e i poteri del Collegio dei revisori dei conti e degli organi di consulenza tecnica e scientifica, le modalità di convocazione e di funzionamento degli organi statutari, la costituzione della comunità del parco*».

##### 5. La giurisprudenza della Corte costituzionale successiva all'entrata in vigore della legge n. 394 del 1991

Successivamente all'entrata in vigore della legge n. 394, la Corte costituzionale in più occasioni ha ribadito la portata di principio generale «*tutt'altro che irragionevolmente posto in relazione alle funzioni afferenti la protezione della natura*» della necessaria cooperazione tra Stato, Regioni e Province auto-

---

(17) In particolare la legge quadro prevedeva, quali strumenti del governo del sistema nazionale delle aree protette, la Carta della natura, il Programma triennale per le aree naturali protette e l'Elenco ufficiale delle aree naturali protette. Tali strumenti venivano adottati da un apposito Comitato per le Aree naturali protette. Tale Comitato è stato soppresso dall'art. 7, comma 1, del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione e ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente) che ha trasferito le competenze del Comitato alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Successivamente il Programma è stato eliminato dall'art. 76 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), il quale al successivo art. 77, riconosce espressamente il rilievo nazionale ai compiti e alle funzioni in materia di parchi naturali statali.

nome mediante lo strumento dell'intesa<sup>(18)</sup>.

In particolare, nella su riportata sentenza n. 366 del 1992 la Corte afferma come la disciplina delle aree protette sia caratterizzata «*da un complesso intreccio di competenze concorrenti dello Stato, delle Regioni (o delle Province autonome) e degli enti locali, in ragione del quale si impongono, fra i predetti soggetti, adeguate forme di collaborazione in ossequio al generale principio di leale cooperazione*»<sup>(19)</sup>.

Nella sentenza, quindi, viene ribadita la competenza statale ad istituire aree protette di rilievo nazionale e internazionale anche quando queste comprendano territori di Province autonome o Regioni a statuto speciale. Infatti, qualora vi sia l'interesse nazionale od internazionale, l'istituzione del parco, «*benché insistente su tali zone, spetta allo Stato, previa intesa con la Regione o con la Provincia, quale forma di cooperazione ragionevolmente adeguata*»<sup>(20)</sup>.

Nel 1994 la Corte, con la sentenza del 15 luglio, n. 302, affrontando nuovamente il tema delle aree protette, ripercorre le linee essenziali del modello dei rapporti fra Stato e Regioni affermando il concetto di «*area protetta quale centro di imputazione di una serie di valori non meramente naturalistici, ma anche culturali educativi e ricreativi, nel pieno rispetto quindi della moderna concezione di ambiente nel significato integrale del termine*». «*Il modello di cooperazione ed integrazione*», dunque, cui la Consulta fa riferimento anche in tale decisione è,

---

(18) Corte cost., 27 luglio 1992, n. 366, in *Riv. giur. amb.*, 1993, p. 443 con nota di L. PESOLE, *La Corte assolve la legge quadro sulle aree protette*.

(19) Non mancano, però, pronunce in cui l'interesse regionale è affievolito, essendo ritenuta sufficiente per il raggiungimento dell'intesa anche una trattativa che non si attenga allo schema della rigida sequenza di atti unilaterali, in modo che anche il mancato raggiungimento dell'intesa vera e propria non ostacoli la conclusione del procedimento (cd. intesa 'debole'). Cfr. sentenze Corte cost., 24 gennaio 1991, n. 21 e 27 dicembre 1991, n. 482 in *Giur. cost.* 1991, p. 126.

(20) Corte cost., 7 luglio 1999, n. 311, in *Giur. cost.*, 1999, p. 2527: «*È stato infatti ripetutamente chiarito che le prescritte intese realizzano il principio di leale cooperazione tra lo Stato e gli enti territoriali interessati rispetto all'esigenza di omogeneità delle discipline concernenti le modalità della specifica tutela del Parco dello Stelvio, coerentemente con la sua configurazione unitaria (sentenze n. 302 del 1994; n. 366 del 1992; n. 210 del 1987)*».

appunto, finalizzato al bilanciamento dei differenti valori rispondenti alle esigenze di protezione ambientale.

Tra le sentenze maggiormente significative rese prima della riforma del Titolo V della Costituzione, resta da segnalare la sentenza del 14 luglio 2000, n. 282 <sup>(21)</sup> con la quale la Consulta ha affrontato la questione di legittimità costituzionale dell'istituzione di parchi e riserve naturali regionali senza il rispetto delle modalità di partecipazione degli enti locali interessati stabilite dalla legge quadro nella parte dedicata ai parchi regionali.

L'art. 22 della legge n. 394 prevede, infatti, la partecipazione di Province, di Comunità montane e dei Comuni al procedimento istitutivo attraverso un confronto tra i rappresentanti regionali e locali mediante.

Ebbene, la Corte ha ritenuto che tale fondamentale principio dettato dalla legge quadro non potesse essere garantito dalla previsione del parere obbligatorio di un comitato consultivo regionale delle aree protette al quale non partecipassero rappresentanti degli enti locali. Pertanto, dichiarava l'illegittimità costituzionale della disciplina regionale per mancata previsione di una effettiva partecipazione degli enti locali al procedimento di istituzione di un'area protetta.

#### 6. *L'interesse statale e regionale nella disciplina delle aree protette dopo la riforma del Titolo V Costituzione*

Con la riforma costituzionale del 2001, l'ambiente entra fra le "parole della Costituzione... in forma di endiadi" <sup>(22)</sup>. L'art. 117, comma 2, lett. s), infatti, affida alla potestà esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema in apparente rapporto di separazione con altre materie affini poste in regime di competenza concorrente delle Regioni (come, ad esempio, il

---

(21) Corte cost., 14 luglio 2000, n. 281 in *Giur. cost.*, 2000, p. 2182.

(22) A. FERRARA, *La 'materia ambiente' nel testo della riforma del Titolo V*, relazione al convegno di studi su *I processi del federalismo: aspetti e problemi giuridici*, Milano, 30 maggio 2001, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

governo del territorio) o residuale (agricoltura, caccia e pesca...) <sup>(23)</sup>.

Tuttavia, la Corte costituzionale con la sentenza 26 luglio 2002, n. 407, ha respinto un'interpretazione letterale del testo dell'art. 117 cost., affermando che l'ambiente non deve essere considerato una materia in senso unitario, quanto piuttosto «un *'valore costituzionalmente protetto'* che, in quanto tale, delinea una sorta di materia trasversale in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono alle esigenze meritevoli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale».

Se, dunque, è la qualificazione come 'valore' a caratterizzare la tutela dell'ambiente e a fondarne la trasversalità <sup>(24)</sup>, si possono avanzare alcune considerazioni sul suo rapporto con il secondo termine dell'endiadi, ovvero la tutela dell'ecosistema.

In primo luogo va rilevato come, ove si intenda l'ecosistema come l'insieme degli elementi biotici e abiotici che compongono un ambiente, la sua 'tutela' coincide con quegli interventi che nella legislazione ordinaria sono indicati come di protezione della natura <sup>(25)</sup>.

---

(23) G. VESPERTINI, *Il riparto delle funzioni in materia ambientale: un'introduzione*, in *Giorn. dir. amm.*, 5/2007, p. 551 ss.

(24) Per cui la sua attuazione deve caratterizzare tutti i comportamenti umani e tutte le politiche pubbliche secondo il 'principio di integrazione' contenuto nell'art. 6 del Trattato CE il quale dispone che «*le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'art. 3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile*».

(25) A livello nazionale (esclusi i provvedimenti istitutivi di aree protette, di ratifica delle convenzioni di individuazione dei SIC e delle ZPS) i principali interventi legislativi riconducibili alla materia della protezione della natura sono: legge 8 luglio 1986, n. 394 (istitutiva del Ministero dell'ambiente), legge 6 dicembre 1991, n. 394: (legge quadro sulle aree protette); legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio); d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della l. 15 marzo 1997, n. 59); legge 9 dicembre 1998, n. 426 (Nuovi interventi in campo ambientale come modificata dalla legge 23 marzo 2001, n. 93 in particolare si veda l'art. 2 'Interventi per la conservazione della natura'); d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (come modificato dal d.P.R. 12 marzo 2003, n. 120 'Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE re-

In secondo luogo è evidente come l'autonoma menzione dell'ecosistema come oggetto di tutela rafforzi quelle tesi dottrinali che sostengono l'autonomia e la separazione della materia della protezione della natura rispetto alla tutela dell'ambiente.

In questo nuovo quadro di riferimento, dunque, per qualificare un istituto della disciplina delle aree protette come di interesse statale o regionale possono essere prospettati due diversi criteri.

Un primo criterio, seppur di incerta definizione<sup>(26)</sup>, è quello basato sulla valutazione di prevalenza in un dato istituto della disciplina di profili squisitamente conservativi degli equilibri ecologici ovvero di profili legati ad interessi diversi<sup>(27)</sup>.

In altre parole si tratterebbe di distinguere tra istituti finalizzati al raggiungimento di obiettivi di tutela ecologica in maniera diretta ed altre iniziative che, pur incidendo sul territorio protetto, hanno finalità diverse. I primi restano di competenza statale esclusiva, i secondi sono di competenza regionale concorrente o residuale.

Un diverso criterio di individuazione degli interventi di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema riservata alla legislazione esclusiva dello Stato potrebbe essere basato sulla distinzione tra interventi di conservazione e di valorizzazione delle aree protette.

Siffatta distinzione, peraltro, è già presente nell'art. 117 Cost. ove prevede tra le competenze legislative esclusive dello Stato la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e, tra quelle concorrenti, la valorizzazione dei beni culturali e

---

lativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche); legge 8 febbraio 2006, n. 61 (Istituzione di zone di protezione ecologica oltre il limite esterno del mare territoriale); d.l. 16 agosto 2006, n. 251 (Disposizioni urgenti per assicurare l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alla direttiva 79/409/CEE in materia di conservazione della fauna selvatica).

(26) Secondo M. CECCHETTI si tratta di un inconveniente che è connaturato necessariamente ad ogni tecnica di riparto per materia e che non può, di per sé, condurre a negare la validità del criterio. Cfr., *Riforma del Titolo V della Costituzione e sistema delle fonti: problemi e prospettive nella materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), p. 6.

(27) B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2001, pp. 33-34.

ambientali.

La distinzione tra tutela e valorizzazione è, altresì, presente nella legislazione ordinaria. In particolare l'art. 3 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), dispone che la tutela dei beni culturali consiste «*nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione*». Diversamente il seguente art. 6 definisce la valorizzazione come «*l'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale*» prevedendo, al comma successivo, che essa deve essere «*attuata in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicare le esigenze*»<sup>(28)</sup>.

Tuttavia, ove si volesse utilizzare tale distinzione per attribuire un istituto della disciplina delle aree protette alla competenza statale ovvero regionale, il quadro delle attribuzioni risulterebbe piuttosto squilibrato. Infatti, la competenza esclusiva dello Stato risulterebbe limitata ai soli interventi di 'garanzia' della conservazione per fini di pubblica utilità, al contrario verrebbero ricondotti alla potestà legislativa regionale tutti i profili concernenti il miglioramento delle condizioni di conoscenza e conservazione degli equilibri ecologici e l'incremento della loro fruizione.

Quest'ultima operazione interpretativa appare, dunque, difficilmente percorribile in quanto, se da un lato è vero che il contenuto dei citati articoli è riferibile sia ai beni culturali che a quelli ambientali (tra cui rientrano i parchi e le riserve naturali

---

(28) In precedenza l'art. 148, comma 1, lett. e), del d.lgs. n. 112 del 1998 definiva valorizzazione «*ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni ambientali e culturali ed a incrementarne la funzione*»; diversamente la lettera c) del medesimo comma definiva la tutela come «*ogni attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali e ambientali*».

ex art. 142, comma 1°, lett. f), del Codice), è altresì vero che il tipo di tutela offerto dalla legislazione sui beni culturali è sostanzialmente diverso rispetto a quella della protezione della natura, in quanto posto a presidio di interessi diversi.

Inoltre, un siffatto criterio di attribuzione della competenza non trova riscontri nelle esperienze del diritto positivo dell'ambiente, né tanto meno è condivisa dalla dottrina<sup>(29)</sup>. Infine, sembra palesemente in contrasto con la lettera dell'art. 117 Cost. il quale, al comma 3, affida esplicitamente alla potestà legislativa concorrente solo la «valorizzazione dei beni ambientali» (ovvero dei beni sottoposti a tutela paesistica) e non dell'insieme delle relazioni ecologiche riferibili all'«ambiente» e all'«ecosistema» previsti dal comma secondo<sup>(30)</sup>.

**6.1. La sentenza Corte cost. 18 ottobre 2002, n. 422: il principio di leale cooperazione non vulnera la 'non frazionabilità' della competenza statale all'istituzione di un parco nazionale in ragione dell'unitarietà dell'interesse**

Un riscontro alla tesi secondo cui la distinzione tra competenza statale e regionale deve essere dedotta dagli obiettivi di tutela è offerto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 422

---

(29) C. DESIDERI, *Le competenze in materia di aree protette*, in *Parchi*, 44/2005 e R. MOSCARDINI, *Regionali e/o Nazionali*, in *Parchi*, 46/2005.

(30) M. CECCHETTI, *Riforma del Titolo V della Costituzione e sistema delle fonti: problemi e prospettive nella materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), p. 7. Secondo l'Autore «sembra dunque definitivamente avvalorata, anche sul piano del diritto costituzionale positivo, quella concezione 'moderna' del paesaggio e dei beni paesistici come forma esteriore dell'ambiente già proposta in dottrina e poi accolta nella giurisprudenza costituzionale con riferimento all'art. 9 cost. e alla legge cd. 'Galasso' n. 431 del 1985 (l'A. cita A. PREDIERI e G. MORBIDELLI e Corte cost. n. 39 del 1986, n. 1029 del 1988, n. 430 del 1990 e n. 437 del 1991). In tal modo, il legislatore di revisione da un lato sembra aver risolto *in limine* e nel modo più corretto il problema della collocazione materiale della disciplina dei beni paesistici, attirandola nell'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, dall'altro, proprio in questa stessa 'materia', ha evidentemente optato per lasciare uno spazio aperto all'intervento della legislazione regionale, limitato ai profili di valorizzazione di quei beni che, in base alla legislazione nazionale, risultino classificati come rilevanti sul piano paesaggistico».

del 18 ottobre 2002 <sup>(31)</sup>, in tema di competenza all'istituzione di un parco nazionale.

La sentenza, pur confermando la necessità di conseguire l'intesa con la Regione e gli enti locali, afferma che la decisione di istituire un parco nazionale spetti unicamente allo Stato in quanto espressione dell'interesse generale e unitario (o non frazionabile) alla protezione della natura. Secondo la Corte, infatti, *«l'istituzione di parchi nazionali coinvolge varie competenze, sia dello Stato che delle Regioni, le quali si atteggiano differenzialmente nei diversi momenti in cui la procedura di istituzione si svolge (decisione istitutiva; individuazione, provvisoria e definitiva, delle aree e determinazione dei confini; stabilimento delle misure di salvaguardia; creazione di enti o autorità di gestione, e così via) a seconda dell'incidenza delle relative determinazioni sulle competenze statali e regionali»*.

Il principio di leale collaborazione, invece, potrà essere utilmente invocato in relazione a sue eventuali violazioni, in quei momenti amministrativi successivi in cui le competenze di Stato e Regione si intrecciano in materie *«necessariamente e inestricabilmente connesse»*. Tale principio, infatti, *proprio in materia di protezione di beni ambientali e di assetto del territorio trova un suo campo privilegiato di applicazione [e] richiede la messa in opera di procedimenti nei quali tutte le istanze costituzionalmente rilevanti possano trovare rappresentazione»* <sup>(32)</sup>. Del resto, *«l'individuazione di parchi nazionali direttamente per legge, anziché tramite procedimento amministrativo, è espressione della posizione eminente del Parlamento nel rappresentare l'interesse nazionale»*.

---

(31) Corte cost., 18 ottobre 2002, n. 422, in *Giur. cost.*, 2002, p. 3196, con nota di G. BIANCO.

(32) Il principio di leale collaborazione, in materia di istituzione di aree naturali protette, trova applicazione anche a livello di rapporti tra Regione ed enti locali. La Corte cost., con la sentenza 14 luglio 2000, n. 282, ha infatti giudicato illegittima la legge regionale Campania n. 33 del 1993 nel punto in cui non prevedeva la necessaria partecipazione degli enti territorialmente coinvolti al procedimento di istituzione di un parco regionale. Cfr M. CERUTTI, *Il coinvolgimento dei Comuni e delle Province nell'istituzione delle aree naturali protette regionali*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, p. 59 ss.

Alla luce della sentenza n. 422 del 2002 è, dunque, possibile affermare che alla decisione di istituire un parco nazionale non devono prendere necessariamente parte Regioni ed enti locali interessati, in quanto «*il provvedimento legislativo di istituzione del parco non comporta di per sé ancora, come si è detto, l'interferenza concreta con specifiche competenze regionali*».

**6.2.** *La sentenza Corte cost. 27 gennaio 2006, n. 21 sulla necessità dell'intesa tra Stato e Regioni nelle materie ove le Regioni abbiano potestà costituzionalmente garantite*

Il tema della leale collaborazione tra Stato e Regioni è stato successivamente ripreso dalla sentenza n. 21 del 27 gennaio 2006 con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato illegittima la nomina di un Commissario straordinario di un parco nazionale senza la previa intesa con la Regione interessata.

Secondo la Corte, infatti, tale potere, pur costituendo attuazione di un principio generale applicabile a tutti gli enti pubblici al sopperimento degli organi di ordinaria amministrazione i cui titolari siano scaduti o mancanti, non è esercitabile liberamente per lo Stato senza la previa intesa con il Presidente della Regione interessata<sup>(33)</sup>.

La Corte afferma come «*proprio per il fatto che alla nomina del Commissario si giunge in difetto di nomina del Presidente, per il mancato perfezionamento dell'intesa ed in attesa che ad essa si pervenga, condizione di legittimità della nomina del primo è, quantomeno, l'avvio e la prosecuzione delle procedure per la nomina del secondo*». Pertanto il comportamento del Mi-

---

(33) La Corte costituzionale nella sentenza 16 luglio 1991, n. 35, in *Giur. cost.*, 1991, p. 2860, (espressamente richiamata dalla sent. n. 21 del 2006) aveva infatti già affermato che «*lo strumento dell'intesa costituisce una delle possibili forme di attuazione del principio di leale cooperazione tra lo Stato e la Regione e si sostanzia in una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto; intesa da realizzare e ricercare, laddove occorra, attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo, senza alcuna possibilità di un declassamento dell'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva non vincolante*».

nistro che non ponga in essere reiterate trattative volte a superare le divergenze con il Presidente della Regione sul cui territorio insiste un parco nazionale è illegittimo in quanto «*determina una sicura lesione delle competenze regionali*».

Rispetto alla precedente decisione n. 422 del 2002, pertanto, la Corte sottolinea come la scelta del Presidente del parco non rappresenti una competenza unitaria e non frazionabile riconducibile direttamente all'interesse generale alla protezione della natura, ma più in generale determini «*in modo incisivo le scelte dell'Ente parco e tali scelte inevitabilmente interferiscono con le competenze regionali*». E ciò in quanto, «*Non può quindi dubitarsi che la regolamentazione dell'Ente parco (di cui, si ripete, il Presidente è l'organo fondamentale) verrà ad interferire con le potestà costituzionalmente garantite alle Regioni nelle materie del governo del territorio (nelle quali rientra la difesa del suolo e quindi l'attività di difesa idrogeologica prevista all'art. 2 del d.P.R. 22 luglio 1996 istitutivo del parco, nonché la disciplina urbanistica ed edilizia degli interventi all'interno del parco), dell'agricoltura, del turismo, della caccia, della pesca*».

Ne consegue che risulta illegittima la scelta del Presidente di un parco nazionale senza la previa intesa con la Regione interessata «*quale forma di codeterminazione paritaria del contenuto dell'atto, come tale necessaria ed inibente la nomina di un Presidente che non sia individuato a seguito della prescritta intesa*».

#### *7. La sentenza Corte costituzionale 8 marzo 2005, n. 108 sulla legittimità di specifici interventi regionali in materia di aree protette*

Con l'importante sentenza n. 108 del 2005 la Corte costituzionale prende espressa posizione sulla suddivisione 'post Titolo V' delle competenze tra Stato e Regioni in tema di interventi regionali in materia di aree protette.

Richiamandosi alle decisioni intervenute tra il 2001 e il 2003

(<sup>34</sup>) la Corte ha anzitutto ribadito che «*Relativamente all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, non si può parlare di una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell'ambiente", riservata rigorosamente alla competenza statale, giacché essa, configurandosi piuttosto come un valore costituzionalmente protetto, investe altre competenze che ben possono essere regionali, spettando allo Stato il compito di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 307 del 2003 e n. 407 del 2002), con la conseguenza che la competenza esclusiva dello Stato non è incompatibile con interventi specifici del legislatore regionale che si attengano alle proprie competenze (sentenze n. 259 del 2004; n. 312 e n. 303 del 2003) ».*

Sulla base di tali principi generali la Corte, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di una legge regionale della Regione Umbria che consentiva l'apertura e la riattivazione di cave all'interno dei parchi nazionali e regionali, ha individuato nella legge quadro statale sulle aree protette tre nuclei di norme. Un primo nucleo di carattere generale (artt. 1-7), un secondo composto da norme che costituiscono lo standard di tutela uniforme entro il territorio dei parchi nazionali (artt. 8-21) e, infine, un terzo dedicate alle aree protette naturali regionali (artt. 22-28).

Sono, dunque, costituzionalmente illegittime le norme regionali qualora, «*dal confronto fra la norma statale interposta in materia di parchi nazionali e norma regionale impugnata emerga evidente che le modifiche introdotte, lungi dal disporre una disciplina più rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale, derogano in peius agli standard di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale*».

Nelle aree protette di interesse regionale, invece, le singole Regioni sono libere di stabilire obiettivi di tutela, e dunque re-

---

(34) Corte cost., 26 luglio 2002, n. 407, in *Giur. cost.*, 2002, p. 2940 con note di MARINI e PAGANETTO e in *Dir. e giur. agr.*, 2002, p. 495 con nota MASINI nonché in *Riv. giur. amb.*, 2002, p. 937 con nota MAROCCO; Corte cost., 7 ottobre 2003, n. 307, in *Giur. cost.*, 2003, p. 2841; Corte cost., 24 giugno 2003, n. 222, in *Riv. giur. amb.*, 2003, p. 1002 con nota di MANFREDI; Corte cost., 1 ottobre 2003, n. 303 in *Giur. cost.*, 2003, p. 5; Corte cost., 22 luglio 2004, n. 259, in *Foro amm. CDS*, 2004, p. 2447 con nota di Foà.

gimi di protezione, diversi da quelli propri dei parchi nazionali in quanto «*il parco regionale è, infatti, tipica espressione dell'autonomia regionale. Deve a questo proposito menzionarsi l'art. 23 della legge n. 394 del 1991, che stabilisce che il parco regionale è istituito con legge regionale e determina altresì i principi del regolamento del parco*».

Da tali affermazioni possono essere tratte due considerazioni di ordine generale. In primo luogo le Regioni, nelle aree protette da loro istituite, sono solo parzialmente libere di istituire regimi di protezione particolari mediante la previsione di standard di tutela diversi da quelli dei parchi nazionali. Il limite a tale potestà è costituito dai principi generali e delle norme quadro contenute all'art. 22 della stessa legge<sup>(35)</sup>.

In secondo luogo nulla impedisce alle Regioni di utilizzare la propria potestà in materia di governo del territorio e materie affini per istituire tipologie atipiche di aree regionali protette con finalità in tutto o in parte diverse da quelle previste dalla legge n. 394. Tuttavia, ove i parchi regionali non rispettino gli standard di tutela previsti dalla legge n. 394 non sono riconosciuti dall'ordinamento come aree naturali protette.

### 7. Alcune prime considerazioni

Sulla base dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sinteticamente analizzata nei paragrafi precedenti, sembra possibile formulare alcune prime considerazioni.

Anzitutto si è visto come la disciplina giuridica delle aree naturali protette sia riconducibile per determinati aspetti alla materia della protezione della natura e per altri al governo del

---

(35) In particolare l'art. 22, comma 1, stabilisce che «*Costituiscono principi fondamentali per la disciplina delle aree naturali protette regionali: ... d) l'adozione, secondo criteri stabiliti con legge regionale in conformità ai principi di cui all'art. 11, di regolamenti delle aree protette*». L'art. 11 al comma 3° contiene, infatti, una serie di divieti particolari che costituiscono il nucleo centrale della disciplina di protezione della natura propria delle aree protette in quanto attività che «*possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi habitat*».

territorio. Alla luce di tale circostanza è, dunque, possibile qualificare la materia come complessa sia con riguardo all'allocazione delle competenze legislative e delle funzioni amministrative ad essa riconducibili, sia con riguardo ai soggetti a cui sono affidati gli interessi pubblici legati alla protezione degli equilibri naturali e alla valorizzazione del territorio.

Sotto il primo profilo, si è visto come la protezione della natura si configuri oggi come materia autonoma rispetto alla tutela dell'ambiente e separata rispetto a quelle contermini aventi ad oggetto, in genere, l'utilizzo del territorio. Inoltre, si è visto come la locuzione "protezione della natura" (correntemente utilizzata nella legislazione ordinaria nazionale e comunitaria) coincida con il termine costituzionale di 'tutela dell'ecosistema'.

Circa l'assetto delle potestà normative, infatti, la menzione della tutela dell'ecosistema fatta dall'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. pone sicuramente la protezione della natura tra il novero delle materie di competenza normativa esclusiva dello Stato. Tuttavia *«non può dubitarsi che la regolamentazione dell'Ente parco... verrà ad interferire con le potestà costituzionalmente garantite alle Regioni nelle materie del governo del territorio (nelle quali rientra la difesa del suolo... l'attività di difesa idrogeologica..., nonché la disciplina urbanistica ed edilizia degli interventi all'interno del parco), dell'agricoltura, del turismo, della caccia, della pesca»* <sup>(36)</sup> nonché delle attività agrosilvo-pastorali e le attività sportive e ricreative.

Sotto il diverso profilo delle competenze amministrative, si è visto come la giurisprudenza costituzionale metta in evidenza l'esistenza di diversi livelli di competenza che devono essere esercitati nel rispetto della cooperazione e collaborazione tra Stato, Regioni, enti di gestione e autonomie locali.

In particolare, l'istituto del parco nazionale (e della riserva statale) rappresenta lo strumento volto alla tutela e alla gestione dei territori che, ospitando *«uno o più sistemi intatti o anche parzialmente alterati da interventi antropici, una o più forma-*

---

(36) Corte cost., 27 gennaio 2006, n. 21 in *Giur. cost.*, 2006, p. 1.

*zioni fisiche, geologiche, geomorfologiche, biologiche, di rilievo internazionale o nazionale per valori naturalistici, scientifici, estetici, culturali, educativi e ricreativi tali da richiedere l'intervento dello Stato ai fini della loro conservazione per le generazioni presenti e future» costituiscono il patrimonio naturale del Paese» (art. 2, comma 1, legge n. 394).*

Carattere peculiare della disciplina dei parchi nazionali è, dunque, quello di rispondere ad un interesse unitario e non frazionabile alla conservazione della natura e di rappresentare uno standard di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale che – secondo una impostazione condivisibile – non può scendere a compromessi con altri interessi se non a discapito della tutela integrale a favore di quella comparativa <sup>(37)</sup>.

L'istituto del parco naturale regionale rappresenta anch'esso uno degli strumenti previsti dalla legge n. 394 per la tutela e la gestione dei territori che costituiscono il patrimonio naturale. Tuttavia i parchi regionali sono costituiti da *«aree terrestri, fluviali, lacuali ed eventualmente da tratti di mare prospicienti la costa, di valore naturalistico e ambientale, che costituiscono, nell'ambito di una o più Regioni limitrofe, un sistema omogeneo individuato dagli assetti naturali dei luoghi, dai valori paesaggistici ed artistici e dalle tradizioni culturali delle popolazioni locali»*.

Le Regioni, quindi, nel predisporre gli strumenti di governo complessivo del territorio dei parchi naturali regionali possono stabilire equilibri tra le esigenze di sviluppo economico, urbanistico e turistico e la conservazione della natura diversi da quelli propri della disciplina statale. In altre parole, resta confermato come nelle aree protette di matrice regionale e locale l'interesse strettamente naturalistico passi da una posizione di supremazia a una di coordinamento con altri tipi di interessi, rispetto ai quali, però, non può mai essere soccombente.

Un'ulteriore considerazione può essere svolta con riferimento alla potestà legislativa regionale in tema di aree protette <sup>(38)</sup>.

---

(37) P. JANES CARRATÙ, *Ecosistema: parchi e tutela della fauna*, in F. LUCARELLI (a cura di), *Ambiente, territorio e beni culturali*, Napoli, 2006.

(38) Con riferimento agli interventi di protezione della natura di matrice comunitaria

Per effetto dell'esposto assetto delle competenze, infatti, tale potestà non è completamente disponibile alle Regioni e trova precisi limiti.

In particolare si è visto come essa:

- non possa modificare *in peius* gli standard di tutela uniforme sull'intero territorio propri dei parchi nazionali (sent. Corte cost. n. 108 del 2005 a proposito della riattivazione di cave) <sup>(39)</sup>;
- ma possa, invece, modificare *in melius* la disciplina statale, ponendo norme che tendono a garantire maggiormente la conservazione della natura (sent. Corte cost. n. 407 del 2002 a proposito di attività a rischio di incidente rilevante);
- non possa modificare o derogare alle norme di principio contenute nella legge quadro statale, in quanto esse costruiscono «*standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze legislative regionali ex art. 117 della Costituzione*» (sent. Corte cost. n. 536 del 2002 a proposito dell'attività venatoria) <sup>(40)</sup>;
- ma possa, invece, conformare gli strumenti apprestati dalla legge statale, prevedendo un regime di tutela della natura

---

(e in particolare con riguardo alle aree naturali della Rete Natura 2000), occorre osservare come, per gli effetti dell'art. 117 Cost., comma 5, le Regioni siano legittimate in primo luogo a partecipare direttamente alla formazione degli atti normativi comunitari a protezione della natura che interferiscano con le materie di loro competenza. Inoltre, nelle medesime materie, spetta alle Regioni provvedere all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea relativi alla tutela della flora, della fauna e in genere al mantenimento dell'equilibrio ecologico.

(39) G. NICOLUCCI, *Il territorio dei parchi nazionali: un invalicabile limite alla pianificazione urbanistica regionale*, in *Riv. giur. amb.*, 2003, p. 311. Secondo l'Autore "il limite di competenza *ratione materie* è epistemologicamente rinvenibile nella natura stessa della legge n. 394 del 1991".

(40) Si potrebbe anche sostenere che, per la rilevanza degli effetti delle norme protezionistiche sulle possibilità di trasformazione del territorio a parco e sul regime dei beni dei privati in esso ricadenti, la disciplina della legge n. 394 costituisca uno degli elementi che concorrono a determinare i «*livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*» (Cost., art. 117, comma 2, lett. m). Il tema, anche se con riferimento ai limiti della normativa regionale in tema di sanità, è trattato da A. ANZON, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul Titolo V della Costituzione*, in [www.associazionecostituzionalisti.it](http://www.associazionecostituzionalisti.it).

che abbia come obiettivo lo sviluppo economico del territorio in quanto «tipica espressione dell'autonomia regionale» (ancora sent. Corte cost. n. 108 del 2005).

Ad un prima lettura, tali affermazioni potrebbero apparire in contraddizione in quanto alcune sembrano sostenere l'esistenza di un'autonomia regionale che altre invece negano. Tuttavia tale apparente contraddizione può essere superata ove si consideri che la Corte costituzionale pare giudicare la legittimità degli istituti che vengono posti alla sua attenzione sulla base di due diverse prospettive.

In particolare, ove l'istituto o la disciplina siano finalizzati alla tutela della salubrità dell'ambiente in relazione alle esigenze dell'uomo, la Corte riconosce allo Stato il compito di dettare standard minimi uniformi, lasciando alle Regioni la possibilità di intervenire mediante i suoi titoli di legittimazione concorrente o residuale.

Invece, nel diverso caso in cui l'istituto o la disciplina abbiano ad oggetto specificamente la protezione e la conservazione della natura, la Corte riconosce allo Stato la possibilità di intervenire in via esclusiva, sempre salvo lo strumento della differenziazione previsto dall'art. 116 Cost. <sup>(41)</sup>.

In conclusione, lo spazio di autonoma iniziativa legislativa regionale con riguardo agli strumenti di protezione e conservazione della natura pare abbastanza ristretto. Al contrario, per tutti gli aspetti che riguardano le competenze e le funzioni di promozione dello sviluppo sociale ed economico del territorio, gli spazi a disposizione delle Regioni per interventi autonomi o delegati agli enti locali insediati sui territori protetti risultano piuttosto ampi.

---

(41) S. CALZOLAIO, *L'ambiente e la riforma del Titolo V (Nota breve a due sentenze contrastanti)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

8. *La più recente legislazione regionale e il progetto di “Testo unico sulla tutela delle aree protette e della biodiversità” della Regione Piemonte*

Ai fini del presente studio, la ricognizione della legislazione regionale in materia di aree naturali protette può limitarsi a prendere in considerazione alcuni punti salienti (finalità, forme di protezione e valorizzazione delle aree protette, partecipazione degli enti locali, enti di gestione) degli interventi normativi regionali successivi alla riforma costituzionale del 2001. Inoltre, risultano di particolare interesse alcuni contenuti del recente disegno di legge regionale della Regione Piemonte.

Con la legge reg. n. 10 del 2 aprile 2003 la Regione Lazio ha integrato in molti punti la precedente l.r. 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree protette regionali) che prevedeva che l'azione regionale in materia fosse diretta al fine di garantire e promuovere la conservazione e la valorizzazione delle aree naturali protette del Lazio, dei suoi monumenti naturali e dei siti di importanza comunitari (art. 1).

La citata l.r. prevede ora che la Regione persegua gli obiettivi di gestione sostenibile delle singole risorse ambientali, di rispetto delle relative condizioni di equilibrio naturale nonché di preservazione dei patrimoni genetici di tutte le specie animali e vegetali (art. 1) in maniera unitaria ed in forma coordinata con lo Stato e gli enti locali. Si stabilisce, infatti, che le Province, le Comunità montane ed i Comuni partecipano alla istituzione ed alla gestione delle aree naturali protette regionali (art. 2).

In particolare, con riguardo alle attività di promozione e valorizzazione dello sviluppo sostenibile del territorio, la legge reg. Lazio prevede la competenza regionale in merito alla promozione «*su tutto il proprio territorio, ma in particolare all'interno del sistema delle aree protette, di politiche volte al consolidamento di forme di sviluppo economico rispettose dei valori storici ed ambientali e legate ad una concezione di sostenibilità*» (art. 1).

In questo senso si prevede specificamente che nelle aree na-

turali protette del Lazio si promuovano la valorizzazione e la sperimentazione delle attività produttive compatibili con l'esigenza di tutela dell'ambiente, con anche il fine di favorire nuove possibilità di occupazione in quel settore all'interno dei territori protetti. Tali compiti sono affidati in via principale all'ente di gestione, ma viene prevista la partecipazione degli enti locali e delle forze sociali presenti nel territorio *«al fine di conseguire forme di sviluppo economico e di ricerca di nuove opportunità lavorative compatibili»* (art. 3).

Per quanto riguarda il sistema regionale delle aree naturali protette, esso è articolato in parchi e in riserve naturali (art. 5) sulla base delle diverse caratteristiche e destinazioni delle aree stesse. Inoltre, la legge reg. Lazio prevede la tutela dei siti di importanza comunitaria e l'istituzione dei monumenti naturali intendendo con tale definizione *«habitat o ambienti omogenei, esemplari vetusti di piante, formazioni geologiche, geositi e affioramenti fossiliferi, che presentino caratteristiche di rilevante interesse naturalistico e/o scientifico»* (art. 6).

La gestione delle aree naturali protette è affidata, tenendo conto del livello di interesse stabilito nelle rispettive leggi istitutive, ad enti di diritto pubblico specificamente istituiti ovvero alle Province (art. 12).

Con la l.r. n. 10 del 14 luglio 2003 anche la Regione Calabria ha dettato (Norme in materia di aree protette) prevedendo, tra l'altro, che la Regione garantisca e promuova, in maniera unitaria ed in forma coordinata con lo Stato e gli enti locali e nel rispetto degli accordi internazionali, la conservazione e la valorizzazione del proprio patrimonio naturale (art. 1).

Con riguardo alle attività di valorizzazione e sviluppo sostenibile del territorio, la legge reg. Calabria n. 10 del 2003 prevede che nelle aree protette si promuovano l'applicazione di metodi di gestione e di valorizzazione ambientale tesi a realizzare l'integrazione tra uomo e ambiente naturale. In particolare, l'art. 3 dispone che tale obiettivo venga perseguito *«mediante la salvaguardia dei valori antropologici, architettonici, archeologici e storici nonché delle attività agricole produttive ed agro-silvo-pastorali, di agricoltura biologica e di ogni altra attività*

*economica tradizionale attualmente in uso e comunque compatibile con le finalità della presente legge e la conservazione degli ecosistemi naturali». Una specifica attenzione è riservata anche ai centri storici compresi nelle aree protette per i quali sono incentivate le politiche di recupero dei patrimoni edilizi in armonia con la finalità di conservazione e miglioramento ambientale della legge.*

Per il raggiungimento di tali finalità, anche qui si stabilisce espressamente *«la più ampia partecipazione»* degli enti locali, delle forze sociali e del terzo settore presenti nel territorio, al fine di conseguire forme di sviluppo economico e ricerca di nuove occupazioni e di nuove opportunità lavorative compatibili con le finalità delle aree protette regionali.

Una particolarità della legge reg. Calabria è quella di prevedere espressamente che all'interno dei territori protetti si sperimenti un sistema di educazione ambientale *«basato anche su forme di risparmio e produzioni alternative dell'energia rinnovabile non deturpanti, su forme di riciclaggio dei materiali utilizzati, su forme di raccolta differenziata integrale dei rifiuti solidi urbani, su forme di riduzione dei rifiuti e degli imballaggi, nonché su forme di incentivazione all'uso dei materiali tradizionali esistenti nell'area sulla base di un piano ecologico di rinnovazione degli stessi»* (art. 3).

Per quanto riguarda, infine, la composizione del sistema regionale delle aree protette si prevede l'istituzione di parchi e riserve naturali regionali; monumenti naturali regionali; paesaggi protetti; paesaggi urbani monumentali; siti comunitari; parchi pubblici urbani e giardini botanici, nonché di aree di corridoio della rete ecologica (art. 4).

La gestione dei parchi regionali è affidata ad appositi enti di gestione aventi personalità giuridica e sottoposti alla vigilanza della Regione (art. 12), mentre, per le altre aree protette, la gestione può essere affidata ad un ente pubblico o consorzio obbligatorio tra enti locali, ad organismi associativi, università, istituzioni scientifiche o associazioni ambientaliste (art. 6).

Nel 2004, a completare il quadro della normativa regionale italiana sulle aree protette, la Regione Molise è intervenuta con

la legge reg. 20 ottobre 2004, n. 22 (Realizzazione e gestione delle aree naturali protette), la quale si inserisce nel solco della legislazione vigente nelle altre Regioni.

Particolarmente innovativo è, invece, il più recente intervento regionale in tema di aree protette. Infatti, con la legge reg. 17 febbraio 2005, n. 6 (Disciplina della formazione e della gestione del sistema regionale delle aree naturali protette e dei siti della rete natura 2000) la Regione Emilia-Romagna ha profondamente rivisto e integrato la precedente legge reg. 2 aprile 1988, n. 11.

La legge reg. Emilia-Romagna prevede, infatti, che la Regione – nell’ambito delle proprie competenze e in attuazione delle politiche di sviluppo sostenibile, di cura del territorio e di tutela delle risorse naturali – si ponga come obiettivo: «a) *conservare, tutelare, ripristinare e sviluppare il funzionamento degli ecosistemi, degli habitat e dei paesaggi naturali e seminaturali per la tutela della diversità biologica genetica, specifica ed ecosistemica in considerazione dei suoi valori ecologici, scientifici, educativi, culturali, ricreativi, estetici, economici e sociali*; b) *promuovere la conoscenza e la fruizione conservativa dei beni naturali, ambientali e paesaggistici per arricchire le opportunità di crescita civile e culturale della collettività*; c) *conservare e valorizzare i luoghi, le identità storico-culturali delle popolazioni locali ed i prodotti tipici delle aree protette, favorendo la partecipazione attiva delle popolazioni interessate alla pianificazione, alla programmazione ed alla gestione del loro territorio*; (...)» (art. 1).

Per il funzionamento del sistema regionale delle aree protette, la legge reg. Emilia-Romagna n. 6 del 2005 prevede espressamente che spettino alla Regione le funzioni di programmazione generale, di riparto annuale e poliennale delle disponibilità finanziarie e di programmazione di iniziative rivolte alla conservazione ed alla promozione del sistema regionale e delle sue componenti (art. 13).

Con riguardo al ruolo degli enti locali, risulta molto valorizzato quello delle Province alle quali spetta, tra l’altro: la definizione degli obiettivi e delle azioni necessarie per la conserva-

zione e la valorizzazione delle aree protette esistenti, le proposte per l'istituzione di nuove aree protette e il loro cofinanziamento (art. 14).

Si prevede, infine che i Comuni, le Comunità montane e le altre forme associative degli enti locali interessati concorrano, nel rispetto del principio di sussidiarietà, alla realizzazione del sistema regionale delle aree protette favorendone l'integrazione *«nella propria pianificazione urbanistica e nella propria programmazione economica con l'obiettivo di assicurare la promozione della sostenibilità ambientale del territorio di competenza»* (art. 16).

Per quanto riguarda, infine, la composizione del sistema regionale, esso si articola in parchi regionali, riserve naturali, paesaggi naturali e seminaturali protetti, aree di riequilibrio ecologico (art. 4) e siti di importanza comunitaria (art. 6). La legge reg. n. 6 del 2005 prevede, inoltre, speciali 'aree di collegamento ecologico' consistenti in *«territori esterni alle aree protette appositamente individuate dal Piano paesaggistico territoriale regionale, funzionali alla distribuzione geografica ed allo scambio genetico di specie vegetali ed animali»* (art. 7).

Nella Regione Emilia-Romagna la gestione dei parchi è affidata a consorzi obbligatori costituiti tra le Province, i Comuni, le Comunità montane o ad altre forme associative degli enti locali interessate dal territorio del parco (art. 18). La gestione delle altre aree protette, invece, è affidata alle Province le quali possono avvalersi degli enti locali interessati per l'esercizio delle funzioni operative, nonché di istituzioni scientifiche, università, associazioni ambientaliste, enti culturali e di altri enti giuridicamente riconosciuti per le funzioni culturali e divulgative.

La tendenza della legislazione regionale al progressivo smarcamento dal modello di tutela predefinito nella legge quadro statale n. 394 del 1991 è destinata ad accentuarsi nel caso si perfezioni l'iter di approvazione del d.d.l.r. della Regione Piemonte *“Testo unico sulla tutela delle aree protette e della bio-*

*diversità*” (42).

Il d.d.l.r. si propone, infatti, la revisione complessiva della normativa regionale in materia stratificatasi a partire dal 1975 (145 leggi regionali!) attraverso la realizzazione di una ‘rete ecologica regionale’ e di una ‘carta della natura regionale’ destinate a far parte integrante del sistema pianificatorio generale.

Mediante tale operazione l’amministrazione regionale si propone: di rendere maggiormente trasparente la pianificazione consentendo ad ogni amministrazione di programmare in modo coerente le proprie politiche territoriali e di salvaguardia dell’ambiente; di meglio evidenziare i diversi livelli di protezione offerti dalle diverse tipologie di area protetta facenti parte della rete; di rendere possibile una maggiore partecipazione collettiva al processo di tutela coinvolgendo tutti i livelli di governo locali e i diversi attori delle politiche territoriali.

Accanto al riordino delle norme sulle forme di tutela territoriale va registrato anche un notevole sforzo di riorganizzazione degli enti di gestione e dei loro assetti istituzionali.

Sotto il primo profilo viene proposta la soppressione di tutti gli enti di gestione dei parchi e riserve regionali attualmente esistenti (29) ricostituendo, al loro posto, 12 enti di diritto pubblico strumentali della Regione dotati di maggiori competenze e di ambiti di riferimento più ampi. Alcuni parchi regionali e riserve vengono, poi, affidati alle amministrazioni provinciali e altri ad insiemi di Comuni. Inoltre, si prevede che le aree protette di rilievo provinciale e locale, pur rimanendo parte del sistema regionale, vengano affidate a titolo di trasferimento di competenza alle Province, ai Comuni e alle Comunità montane territorialmente interessate, le quali ne stabiliscono autonomamente le forme di gestione.

Sotto il secondo profilo, il d.d.l. prevede un profondo ridisegno degli organi dei nuovi enti parco che, andando oltre il mo-

---

(42) Disegno di legge reg. Piemonte n. 228 della 8ª legislatura (Testo unico sulla tutela delle aree naturali e della biodiversità) presentato in data 30 gennaio 2006 dalla Giunta regionale alla commissione V in sede referente e alla commissione I in sede consultiva in data 6 febbraio 2006. Il testo del d.d.l. 228, la sua relazione illustrativa ed altri materiali sono disponibili sul sito [www.Regione.piemonte.it/parchi.htm](http://www.Regione.piemonte.it/parchi.htm).

dello del consorzio di enti locali (che spesso tende a replicarne l'assetto organizzativo e le logiche 'politiche') si avvicina all'assetto degli enti di gestione dei parchi nazionali. In questo ridisegno, infatti, oltre alla forte riduzione del numero dei componenti del Consiglio dell'ente, spicca l'abolizione della Giunta esecutiva con attribuzione delle sue competenze al Presidente il quale è nominato direttamente dal Presidente della Regione d'intesa con gli enti locali.

### 9. Note conclusive

In conclusione, dall'esame della legislazione regionale in materia di aree protette successiva al 2001, pur nel permanere di differenze di approccio tra le Regioni, pare di poter individuare alcune linee di tendenza che confermano le osservazioni svolte a livello generale nella prima parte di questo scritto.

Tali linee di tendenza sono sinteticamente riassumibili:

- nell'aumento delle tipologie di aree protette di matrice regionale e nella loro diversificazione rispetto a quelle previste dalla legge quadro. Ciò al fine di meglio rispondere alle esigenze di protezione della natura garantendo, nel contempo, uno sviluppo del territorio 'compatibile' interessato dall'area protetta;
- in una sempre maggiore convergenza tra le politiche regionali delle aree protette e quelle territoriali-paesaggistiche. Dal punto di vista giuridico <sup>(43)</sup>, tale tendenza trova la sua possibile spiegazione nella ricerca da parte del legislatore regionale di una solida base per i suoi provvedimenti in te-

---

(43) Nell'ottica dell'urbanista, invece, l'utilità dell'approccio paesaggistico "discende dal fatto che il paesaggio – latamente inteso – costituisce un'espressione fondamentale della qualità del territorio, quale è percepita dalle popolazioni e dai visitatori"... "È questa qualità complessiva – che deriva da una complessità di fattori interagenti 'naturali' e 'culturali', economici e sociali – che determina non solo le condizioni di vivibilità delle popolazioni ivi insediate, ma anche le possibilità di attivare processi di autentica 'valorizzazione' territoriale e quindi di sviluppo durevole e sostenibile" R. GAMBINO, *Parchi, paesaggi, territorio*, in *Parchi*, n. 20/2007, pp. 54-55.

ma di aree protette nella materia costituzionale del ‘governo del territorio’ e nella funzione di pianificazione territoriale storicamente affidata alle Regioni;

- nell’attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza mediante il coinvolgimento degli enti locali e delle formazioni sociali nella gestione delle aree protette;
- nel rispetto da parte delle Regioni degli standard di tutela uniformi stabiliti nella legge quadro statale.

Le leggi regionali esaminate, infatti, con riferimento alle norme di salvaguardia e alle attività consentite nei parchi naturali e nelle riserve regionali, si limitano a riprodurre quanto contenuto dalla legge n. 394 del 1991. Come ha stabilito la Corte costituzionale, infatti, il rispetto del principio di unitarietà della tutela si pone come condizione essenziale per la legittimità costituzionale non solo degli interventi normativi regionali nell’ambito delle aree protette di rilievo statale, ma anche per il riconoscimento dell’area protetta regionale come facente parte del sistema nazionale della protezione della natura <sup>(44)</sup>.

---

(44) Come è avvenuto per i «parchi regionali» istituiti dalla legge regionale Lombardia 30 novembre 1983, n. 86 e s.m.i. i quali, per l’assenza del divieto di attività venatoria nel loro territorio (previsto della legge n. 394 del 1991 anche per i parchi regionali), non sono riconosciuti come aree naturali protette.

# **“Il turismo e le interferenze interordinamentali (legittime o legittimate) degli atti regolamentari: la Corte adotta due pesi e due misure!”**

*di Demis Bessi*

## **Sommario**

*1. Premessa: la realizzazione di insediamenti turistici di interesse nazionale e le censure sollevate dalla Regioni – 2. La sentenza n. 88 del 2007 e le argomentazioni della Corte costituzionale – 3. Il “turismo”: una materia di competenza regionale? – 4. Il multilevel constitutionalism e il principio di costituzionalità – 5. Una regola generale: la legge quale unico atto ad efficacia interordinamentale – 6. Le eccezioni alla regola e gli effetti degli atti regolamentari statali – 7. Un quadro riepilogativo delle eccezioni – 8. Il ruolo “teoricamente” rafforzato dei regolamenti regionali – 9. Regolamenti statali e regolamenti regionali, efficacia degli atti a confronto, i “due pesi e due misure” della Corte costituzionale.*

## **1. Premessa: la realizzazione di insediamenti turistici di interesse nazionale e le censure sollevate dalla Regioni**

Con la sentenza n. 88 del 2007 la Consulta si pronuncia sulla legge 23 dicembre 2005, n. 266 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006”), a seguito dei ricorsi promossi dalle Regioni Valle d’Aosta, Campania, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia. Più precisamente l’oggetto del contenzioso sono i commi da 583 a 593 dell’art. 1 della suddetta legge, relativi alla realizzazione di insediamenti turistici di qualità di interesse nazionale. In base a quanto previsto dalle disposizioni statali censurate, la proposta di formazione del sito turistico può essere presentata alla Regione territorialmente interessata, sia dagli enti territoriali, anche in forma associata, sia dai soggetti di cui all’art. 10

della legge 11 febbraio 1994, n. 109 <sup>(1)</sup>, nonché da qualsiasi altro soggetto purché dotato di idonei requisiti tecnici, organizzativi e finanziari. La definizione di tali requisiti viene rimessa dalla legge, ai sensi del comma 586, ad un apposito regolamento statale, adottato con decreto del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio.

Le censure sollevate dalle Regioni ricorrenti, in particolare su questa ultima disposizione, il comma 586, muovono innanzitutto da una prima e generale argomentazione. A seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, evidenziano le ricorrenti, la materia "turismo" è scomparsa dal dettato dell'art. 117 Cost., non comparando né nell'elenco delle materie di potestà esclusiva statale, né più in quello relativo alle materie di potestà concorrente, cosicché la medesima dovrebbe considerarsi oggi interamente ricaduta nell'ambito di cui al IV comma della disposizione costituzionale ed oggetto quindi della potestà esclusiva/residuale delle Regioni. Questa prima fondamentale argomentazione conduce la difesa regionale ad escludere qualsiasi tipo di intervento normativo dello Stato, primario e/o secondario, in un settore, come quello del turismo, attualmente di esclusiva pertinenza regionale; la legge censurata perciò sarebbe, sotto un duplice profilo, contrastante con la Costituzione e lesiva dell'autonomia regionale: lo Stato, infatti, interverrebbe direttamente con una legge in una materia rimessa alla competenza regionale, violando così l'art. 117, IV comma, Cost., ed inoltre il comma 586, rinviando per la disciplina di aspetti tutt'altro che irrilevanti ad una successiva fonte secondaria statale, contrasterebbe con il disposto di cui al VI comma dell'art. 117 Cost., che, come si sa, attribuisce allo Stato la potestà regolamentare solo nelle materie di propria competenza esclusiva (e salvo delega alle Regioni). Tra l'altro, due delle Regioni ricorrenti, per l'esattezza l'Emilia-Romagna ed il Friuli-Venezia Giulia, evidenziano altresì che, anche qualora

---

(1) Legge quadro in materia di lavori pubblici, concernente la partecipazione alle procedure di affidamento delle opere pubbliche.

l'intervento normativo dello Stato, primario e secondario, sia ritenuto legittimo per effetto della cd. "chiamata in sussidiarietà", la disposizione di cui al comma 586 risulterebbe sempre costituzionalmente illegittima, poiché, contravvenendo al principio di leale collaborazione, non prevederebbe l'obbligo dello Stato di sperimentare, previamente all'adozione dell'atto normativo, un'intesa nella Conferenza Stato-Regioni.

## 2. *La sentenza n. 88 del 2007 e le argomentazioni della Corte costituzionale*

La decisione della Corte, in realtà, non si mette in luce per la novità o l'originalità delle sue argomentazioni o conclusioni, anzi, sostanzialmente la Consulta si limita ad uniformarsi e ribadire i criteri dalla stessa già ripetutamente utilizzati relativamente al riparto di competenza tra fonti statali e regionali e alla c.d. "chiamata in sussidiarietà". Tra l'altro, già con la sentenza n. 214 del 2006, di poco precedente a quella in esame, la Corte aveva già avuto occasione di sindacare un intervento statale nell'ambito della materia turismo, arrivando a conclusioni confermate e ribadite nella pronuncia qui considerata <sup>(2)</sup>. Semmai

---

(2) Con la sentenza n. 214 del 2006, la Corte si pronuncia sull'art. 12 del d.l. n. 35 del 2005, convertito con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2005, che prevede appunto vari interventi statali in materia di turismo. In particolare la Consulta dichiara la legittimità costituzionale dei commi 2, 3, 4 e 7 della suddetta disposizione, impugnata dalle Regioni ricorrenti, e relativi alla trasformazione dell'ENIT in Agenzia nazionale del turismo, per la cui organizzazione e disciplina si rinvia ad un regolamento statale. Secondo il Giudice delle leggi il rinvio all'atto regolamentare statale e il contenuto di quest'ultimo non ledono l'autonomia costituzionale delle Regioni, poiché l'intervento normativo dello Stato risulterebbe giustificato da esigenze di unitarietà, risulterebbe conforme a criteri di proporzionalità e comunque si baserebbe, per quanto riguarda l'adozione del relativo regolamento, su un incisivo coinvolgimento delle Regioni stesse, mediante le preventive intese raggiunte in sede di Conferenza Stato-Regioni. La Corte, tuttavia, dichiara l'illegittimità costituzionale del primo comma del ridetto art. 12, con il quale si dispone l'istituzione, tramite un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di un Comitato nazionale per il turismo, allo scopo di assicurare il coordinamento stabile delle politiche di indirizzo del settore turistico in sede nazionale e la sua promozione all'estero. In questo caso, la Corte non ravvisa gli elementi necessari a giustificare la cd. chiamata in sussidiarietà, dato che l'intervento del legislatore statale non risulta proporzionato, avendo attribuito al

la sentenza può rappresentare uno spunto di riflessione ed una valida occasione per soffermarsi sulla “interferenza” delle fonti statali, anche secondarie, in ambiti materiali rimessi, seppur soltanto sulla carta, alle Regioni.

Due le argomentazioni della Corte che rivestono, per la presente trattazione, un maggior interesse; la prima è di portata generale e relativa all'intero oggetto del giudizio costituzionale <sup>(3)</sup>, la seconda, invece, conseguente alla prima, è più specifica, in quanto relativa al solo comma 586 <sup>(4)</sup>. In primo luogo, la Corte evidenzia come la *ratio* perseguita dal legislatore statale sia stata la valorizzazione dell'attività turistica sul piano economico interno ed internazionale, attraverso la previsione di misure di varia natura e complessità (il recupero di aree demaniali marittime, la realizzazione di un elevato livello di servizi erogati capaci di attrarre flussi turistici anche internazionali, il recupero e la bonifica di aree compromesse sotto il profilo ambientale ecc.), le quali presenterebbero un forte impatto economico a livello interno ed estero. La suddetta principale finalità, unitamente al rilievo ormai assunto dal turismo nell'economia nazionale e alla grande varietà dell'offerta turistica presentata dal nostro Paese, rappresentano, secondo la Corte, validi e sufficienti elementi tali da giustificare un intervento dello Stato, idoneo a ricondurre l'intera operazione ad una sostanziale e necessaria manovra unitaria su tutto il territorio nazionale. La chiamata in sussidiarietà, dunque, giustificherebbe il trasferimento in capo allo Stato della relativa funzione amministrativa disciplinata dalla legge censurata e determinerebbe in tal modo l'allocazione, sempre in capo allo Stato, della rispettiva potestà normativa, legittimandone pertanto l'intervento in forza dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza <sup>(5)</sup>.

Da tale prima generale conclusione, come si diceva, la Cor-

---

Comitato una generale attività di coordinamento delle complessive politiche di indirizzo di tutto il settore turistico, né esso presuppone alcuna forma di intesa con le Regioni.

(3) Punto 7 del Considerato in diritto.

(4) Punto 11 del Considerato in diritto.

(5) Conformemente a quanto ritenuto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 214 del 2006, a tal proposito si rinvia alla nota 2 e alla successiva nota 10.

te, sindacando il comma 586, giunge ad un ulteriore e conseguente esito: nella materia “turismo”, materia costituzionalmente riservata alla Regione, ma che per gli aspetti presi in esame dal legislatore viene attratta nell’orbita delle competenze dello Stato, il relativo regolamento statale, cui la legge stessa rinvia, deve ritenersi pienamente legittimo; l’incostituzionalità che tuttavia viene accertata dalla Corte nella disposizione da ultimo indicata è dovuta semmai, non ad un’illegittima incursione dello Stato nell’ordinamento regionale, bensì al mancato rispetto, da parte della norma, del principio di leale collaborazione, che, secondo i requisiti richiesti dalla Consulta nei casi di chiamata in sussidiarietà, imporrebbe una preventiva intesa Stato-Regioni.

### 3. *Il “turismo”: una materia di competenza regionale?*

La chiamata in sussidiarietà, pertanto, confermando la dinamicità dei confini tra le sfere di competenza dello Stato e delle Regioni, viene a legittimare l’intervento normativo statale, anche secondario, nell’ordinamento regionale, pur trattandosi di una materia attribuita dalla Carta costituzionale alla potestà residuale delle Regioni.

Il primo punto che rileva interesse concerne le vicende relative alla materia “turismo” e al suo integrale passaggio alla sfera di attribuzione delle Regioni. Il testo costituzionale, infatti, nella sua originaria formulazione, come già si accennava, inseriva la materia nell’elenco contenuto nell’art. 117, qualificando pertanto la stessa come materia di competenza legislativa concorrente e ripartendola così tra i due livelli istituzionali. Per la precisione, la Carta costituzionale utilizzava la formula “turismo ed industrie alberghiere”, facendo così dedurre, solo apparentemente, che essa volesse riferirsi a due ambiti materiali diversi e distinti, seppur fra loro confinanti; in realtà, nell’interpretazione del dettato costituzionale, si conveniva pacificamente che tra i due ambiti materiali non vi fosse tanto un rapporto di contiguità, bensì di specificazione, in quanto il set-

tore alberghiero doveva intendersi come elemento di un più ben ampio quadro, indicato, appunto, dal termine generale “turismo”<sup>(6)</sup>.

Al di là di tale ultima precisazione, preme mettere in luce innanzitutto che, nonostante il ruolo non marginale riconosciuto alle Regioni fin dall'origine nella materia “turismo”, esso sia stato per lungo tempo privo di concreta rilevanza, sia perché rari e di modesta consistenza sono stati gli interventi normativi regionali, sia e soprattutto perché lo Stato ha di fatto mantenuto, trascurando il dato costituzionale, un accentramento pressoché assoluto di funzioni in questo ambito<sup>(7)</sup>. È infatti significativo che la prima legge quadro in materia sia stata adottata solo nel 1983 ed è altrettanto significativo come il contenuto della stessa abbia di fatto relegato le Regioni ad una posizione meramente esecutiva della normativa statale, lasciando alle stesse un limitato margine di manovra e di discrezionalità. Si deve altresì evidenziare come la stessa legge avesse confermato l'apparato ministeriale competente in materia di turismo, dando così ulteriore prova di un forte accentramento di poteri a livello statale. Neppure la soppressione del Ministero, verificatasi solo nel 1993 a seguito del referendum abrogativo promosso ad istanza delle Regioni, apparve ridimensionare la forza statale in questo ambito ed anche la nuova devoluzione di funzioni in favore degli enti regionali, realizzatasi con il d.lgs. n. 112/1998, pur determinando un decentramento di ampia portata, non ha

---

(6) Nelle Regioni speciali, la materia turismo è attribuita alla potestà legislativa piena regionale: nello Statuto del Friuli-Venezia Giulia (legge cost. 31 gennaio 1963, n. 1), all'art. 4, n. 10, e nello Statuto della regione Sicilia (legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3), all'art. 3, lett. p, il “turismo” viene affiancato dalla “industria alberghiera”; nello Statuto della Regione Sardegna (legge cost. 26 febbraio 1948, n. 2, all'art. 14, lett. n) figurano insieme “turismo, vigilanza alberghiera e tutela del paesaggio; conservazione delle antichità e delle opere artistiche”; nella Regione Trentino-Alto Adige, le due Province autonome di Trento e Bolzano hanno potestà legislativa piena, lo Statuto (leggi cost. n. 5 del 1948, n. 1 del 1971, n. 1 del 1972), infatti, introduce all'art. 8, n. 20, la materia “turismo e industria alberghiera, compresi le guide, i portatori alpini, i maestri e le scuole di sci”, tra quelle di competenza provinciale.

(7) Anche per quanto riguarda il turismo, la devoluzione delle competenze che negli anni '70 lo Stato attuò in favore delle Regioni, con il d.lgs. n. 6/1972 prima e con il d.lgs. n. 616/1977, dopo non fu ritenuta soddisfacente, facendo di fatto rimanere intaccato l'accentramento di poteri nelle mani degli organi statali.

poi scalfito l'incisività del potere statale <sup>(8)</sup>.

Se, come già detto, la riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, ha determinato il definitivo passaggio della materia "turismo" dalla competenza concorrente a quella esclusiva/residuale delle Regioni (conclusione fin da subito avvalorata dalla dottrina e dalla stessa giurisprudenza costituzionale <sup>(9)</sup>), resta pur sempre rilevabile, ancor oggi, una posizione di forza dell'amministrazione statale in questo settore materiale. I tentativi operati dallo Stato, sia con la legge oggetto della sentenza in esame, sia e ancor di più con la legge n. 80 del 2005, seppur dichiarata parzialmente incostituzionale <sup>(10)</sup>, dimostrano una "strisciante strategia dello Stato che mira a riportare al centro funzioni proprie delle autonomie territoriali" <sup>(11)</sup>, tanto da far credere che la presenza statale in questo ambito, seppur oramai di esclusiva pertinenza regionale, sia elemento pressoché insopprimibile.

Basta rammentare che il d.l. n. 35 del 2005, convertito con modificazioni dalla legge n. 80 del 2005, istituiva (art. 12) un Comitato nazionale del turismo, che, seppur a composizione mista, risultava comunque un organo caratterizzato da una forte partecipazione di rappresentanti dell'amministrazione statale

---

(8) In base al d.lgs. n. 112/1998, restavano in capo allo Stato: la definizione dei principi e degli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del turismo, il monitoraggio, il coordinamento e il cofinanziamento delle Regioni.

(9) Con la sentenza n. 90 del 2006, espressamente la Corte dichiara che "che la materia turismo è attualmente di competenza legislativa residuale, e dunque piena, delle Regioni, con attribuzione delle funzioni amministrative agli enti territoriali minori, secondo i criteri indicati dall'art. 118 Cost.". Ancor prima, si veda la sentenza n. 197 del 2003, sulla legittimità costituzionale della legge n. 135 del 2001, con commenti di G. MELONI, *La legge quadro non minaccia la competenza piena delle regioni nella materia del turismo*, in *Diritto del turismo*, 2003, p. 366 ss. e SABBIONI P., *La riforma nazionale del turismo, benché lesiva delle attribuzioni regionali ai sensi del parametro sia previgente che novellato, supera indenne il vaglio della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2003, p. 1284 ss.

(10) Corte cost. sentenza n. 214 del 2006, si veda la precedente nota n. 2, la sentenza è stata commentata da PIAZZA S., *Il Comitato nazionale del turismo minaccia l'assetto regionalistico del turismo; l'Agenzia nazionale per il turismo vi si conforma. Nuovi problemi per la governance complessiva del settore?*, in *Diritto del turismo*, 2007, p. 71 ss.; MALO M., *La vacillante collocazione del turismo come materia regionale*, in *Le Regioni*, 2007, p. 101 ss.

(11) MALO M., *op. cit.*, p. 103

(ministri e vice-ministri), dei quali avrebbe dovuto far parte, tra l'altro, anche un sottosegretario in materia di turismo, organo governativo creato dallo stesso decreto; per di più, si pensi che, sia in base al regolamento governativo del luglio 2005, sia in virtù di quello del settembre 2005, i membri di tale organo di "provenienza" statale sarebbero stati, ovvero avrebbero potuto essere, in numero superiore rispetto alla componente regionale<sup>(12)</sup>. Il decreto legge suddetto e la legge di conversione, inoltre, hanno trasformato l'E.N.I.T. in Agenzia nazionale del turismo: tale trasformazione, che sembrava mirare alla realizzazione di una nuova struttura al servizio della pubblica amministrazione non solo statale ma anche regionale e locale, mantiene comunque il nuovo organo strettamente collegato al governo centrale; infatti, non solo si rimette ad un regolamento governativo di delegificazione, seppur adottato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, la determinazione dell'organizzazione dell'Agenzia, ma si prevede altresì la sottoposizione dell'organo turistico al potere di indirizzo e vigilanza del Ministero delle attività produttive.

È pur vero che la Corte costituzionale ha annullato la disposizione legislativa relativa all'istituzione del Comitato nazionale del turismo, ma essa non ha censurato le norme relative all'Agenzia nazionale, legittimando così la presenza di apparati statali in un ambito materiale, come quello del turismo, di esclusiva spettanza regionale. Ugualmente con la sentenza in esame, pur richiedendo un maggiore coinvolgimento delle Regioni, la Corte non esclude né la legittimità di un intervento normativo statale, primario e secondario, in questa materia, seppur giustificato dal principio di sussidiarietà, né la rilevanza di una politica nazionale del turismo.

---

(12) RIGHI L., *L'istituzione del Comitato nazionale del turismo e la trasformazione dell'ENIT in agenzia: segni di rinascita dell'organizzazione pubblica centrale del turismo?*, in *Diritto del turismo*, 2006, p. 7 ss.; si veda anche RENNA M., *Turismo*, in CASSESE S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Milano, 2006, p. 6056, che considera sorprendente l'istituzione di un organo statale di cooperazione in materia turistica qual era il Comitato nazionale per il turismo e MELONI G., *Le istituzioni di governo nel settore turistico*, in FRANCESCHELLI, MORANDI F., *Manuale di diritto del turismo*, Torino, 2003, p. 80.

Piuttosto, il Parlamento prima e la Corte costituzionale dopo sembrano semmai dimenticare che le funzioni o le attività riservate, collocate o trasferite in capo ad organi statali possono essere esercitate, in virtù del testo costituzionale novellato e dei poteri riconosciuti alle Regioni, proprie da queste ultime, senza che vi sia la necessità di un intervento così penetrante dell'apparato statale<sup>(13)</sup>. Si può a tal proposito ricordare che, ai sensi dell'art. 117, ultimo comma, Cost., le competenze delle Regioni possono assumere anche rilevanza internazionale, potendo pertanto le stesse svolgere quelle attività promozionali dell'immagine turistica all'estero, che invece resta compito fondamentale dell'Agenzia nazionale del turismo, ma si può altresì significare che le Regioni, coordinandosi fra loro, possono farsi comunque portavoce di un interesse pubblico anche di rilevanza sovraregionale, il che varrebbe a rendere superflui e sproporzionati, non solo la presenza dell'Agenzia nazionale del turismo, ma anche l'intervento normativo secondario dello Stato, disposto dalla legge oggetto della decisione in esame. Si potrebbe pensare, ad esempio, come autorevolmente sostenuto<sup>(14)</sup>, alla previsione di un ente interregionale cui assegnare tali compiti, o comunque ad un'azione coordinata delle Regioni, la quale, seppur prevista e sollecitata dal legislatore statale, non sia di fatto imbrigliata dalla volontà e dalle azioni del Governo centrale<sup>(15)</sup>.

(13) Si deve altresì ricordare che, oltre all'Agenzia nazionale del turismo, il Governo conserva, in questo ambito, ulteriori strutture, rigidamente statali, come il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, recentemente istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (d.l. n. 181 del 2006, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 17 luglio 2006, n. 233).

(14) Si veda ancora MALO M., *op. cit.*, pp. 105-106, per il quale la Corte, con la sentenza n. 214 del 2006, avrebbe potuto spingersi ben oltre, giungendo ad una decisione demolitoria anche della disciplina legislativa dell'Agenzia ENIT, almeno nelle parti che più rendono evidente la dipendenza dell'ente dall'ordinamento del Governo, ad iniziare dalla norma (art. 12, comma 7, d.l. n. 35/2005) che consente ad un regolamento governativo di delegificazione di determinare l'organizzazione dell'Agenzia.

(15) Non può tralasciarsi il fatto che nella scorsa legislatura sono stati presentati, da entrambi gli schieramenti, disegni di legge volti alla ricostituzione del Ministero del Turismo, sull'argomento RENNA M., *Turismo*, cit., 6056. In tema di *governance* del turismo si veda lo studio di MELONI G., *L'amministrazione di fronte alle esigenze di governance del settore turistico*, in *Diritto del turismo*, 2004, p. 314 ss.

#### 4. *Il multilevel constitutionalism e il principio di costituzionalità*

Soffermandoci poi sulle – per così dire – “incursioni” legittimate dello Stato in ambiti appartenenti all’autonomia regionale e osservando in special modo quanto accade a livello secondario delle fonti, l’analisi di una oramai consolidata giurisprudenza costituzionale consente di individuare, oltre all’ipotesi della c.d. chiamata in sussidiarietà, ulteriori casi in cui è verificabile un sostanziale spostamento di competenze dalla Regione allo Stato o comunque una sorta di interferenza nel sistema normativo regionale da parte dell’apparato statale, anche con atti regolamentari.

Prima di passare in rassegna tali ipotesi, preme partire da alcune considerazioni preliminari.

Innanzitutto, l’art. 114 Cost., nel suo attuale tenore letterale, viene sostanzialmente a far aderire il testo costituzionale, così novellato, al nuovo processo di *multilevel constitutionalism*: l’attuale formulazione della norma, infatti, accoglie una concezione della Repubblica come sistema interistituzionale “a cerchi concentrici”, secondo il quale sia lo Stato, sia gli altri livelli istituzionali sono, in tutte le proprie forme di autonomia, soggetti pariorinati e ugualmente componenti l’intero unico insieme; si abbandona così la visione gerarchica degli ordinamenti, propria del testo costituzionale originario, secondo cui gli enti *sub* statali si pongono come gradini inferiori, facenti parte di un ordinamento più grande, quello statale appunto <sup>(16)</sup>.

Questo sistema multilivello tra soggetti di pari dignità costituzionale naturalmente va ad incidere sulle relazioni interistituzionali, tendendo alla valorizzazione degli strumenti di coordinamento e collaborazione ed incidendo certamente sulla struttura del sistema delle fonti; tale sistema, infatti, viene per così dire a frantumarsi in una molteplicità di complessi di norme, simultaneamente vigenti, coesistenti e, dunque, necessariamente “in

---

(16) ROLLA G., *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti*, in *Le Regioni*, 2002, p. 324.

contatto” fra loro <sup>(17)</sup>. In questa prospettiva, per quanto riguarda le potestà normative secondarie, interviene il sesto comma dell’art. 117 Cost., il quale, provvedendo alla distribuzione del potere regolamentare tra i diversi livelli istituzionali, si uniforma a questo sistema multilivello, modellandosi sul criterio del parallelismo <sup>(18)</sup>, o meglio di un parallelismo “asimmetrico” <sup>(19)</sup>: la potestà regolamentare dello Stato e delle Regioni “segue” la preliminare attribuzione del potere legislativo nelle materie di rispettiva competenza, cosicché essa è esercitabile solo ove il soggetto sia anche il titolare, nella medesima materia, del potere normativo primario, salvo l’eccezione della delega di cui al VI comma dell’art. 117 Cost. In riferimento agli enti locali, la previsione costituzionale segue sempre il ridetto criterio, ma in maniera differente, ossia legando la potestà regolamentare locale alle funzioni amministrative proprie o loro attribuite dallo Stato o dalla Regione con rispettive leggi, cosicché la potestà regolamentare sarebbe “accessoria” alla titolarità della funzione amministrativa propria dell’ente oppure attribuita al medesimo <sup>(20)</sup>, in modo tale che, in quest’ultimo caso, essa postula il preventivo intervento del legislatore statale o regionale <sup>(21)</sup>.

In secondo luogo, è opportuno ribadire come il testo costituzionale novellato non abbia affatto offuscato la vigenza

---

(17) Tale circostanza, come si riterrà successivamente, comporta, secondo ROLLA G., op. ult. cit., p. 324, varie e numerose conseguenze, quali tra l’altro l’impossibilità di risolvere le antinomie normative del sistema ricorrendo unicamente al principio gerarchico ovvero a quello di competenza.

(18) DE MARTIN G.C., *Il riassetto costituzionale della potestà regolamentare ed il nuovo ruolo normativo degli enti locali*, in TARCHI R., *Le competenze normative statali e regionali tra la riforma della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*, Torino, 2006, p. 111 ss.

(19) In tal senso TARLI BARBIERI G., *Appunti sul potere regolamentare delle Regioni nel processo di riforma del Titolo V della parte II della Costituzione*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, p. 459.

(20) DE MARTIN G.C., op. ult. cit., secondo il quale “la lettera in questione appare di portata assai ampia, tale cioè da estendere la potestà regolamentare alla disciplina di tutte le funzioni spettanti agli enti locali, sia di quelle ad essi riconosciute come “fondamentali” o come “proprie”, sia di quelle (semplicemente) conferite dallo Stato o dalla Regione nelle materie di rispettiva competenza”

(21) TOSI R., *Sui rapporti tra fonti regionali e fonti locali*, in *Le Regioni*, 2002, 964; nello stesso senso ROLLA G., op. cit., pp. 338-339.

nell'ordinamento del principio di legalità, ma ne abbia semmai evidenziato l'estensione<sup>(22)</sup>; per quanto riguarda il sistema regionale, infatti, l'analisi del solo tenore letterale dell'art. 117, IV comma, Cost., con il quale si attribuisce "ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato" alla potestà legislativa delle Regioni, sembra chiaramente fornire, per tutta l'area di competenza regionale cd. "residuale", una vera e propria copertura legislativa, così che in tali ambiti il primo intervento di normazione spetterà necessariamente al legislatore regionale. L'interpretazione del IV comma della suddetta disposizione costituzionale deve poi rapportarsi sistematicamente sia alla struttura ed alla principale *ratio* perseguita dalla medesima norma, ossia la ripartizione delle funzioni normative tra l'ordinamento statale e quello regionale, sia in particolar modo ai commi II e III, i quali, com'è noto, indicano rispettivamente le materie di competenza esclusiva statale e quelle di competenza concorrente, riferendosi espressamente e chiaramente al potere legislativo, statale e/o regionale, e non anche ad un più generico potere normativo del soggetto istituzionale. A ciò deve poi affiancarsi la considerazione secondo cui, né nell'ordinamento statale, né in quello regionale, può parlarsi, ora come allora, di una fungibilità tra fonti: il regime giuridico dell'atto legislativo è e resta differente da quello del regolamento, così come quest'ultimo è e resta, anche nel nuovo quadro costituzionale, secondario alla legge, cosicché né nello Stato, né nella Regione è ravvisabile alcuna discrezionalità nella scelta dell'atto normativo da adottare, scelta che invece resta vincolata dalle indicazioni della Carta costituzionale. Ragionando in tal modo si deduce che, per ognuna delle materie indicate dall'art. 117, II e III commi, Cost., il legislatore costituzionale ha di fatto imposto, nella regolamentazione della materia, l'intervento primario di un atto legislativo, e quindi, seguendo tale linea di pensiero, risulterà che ogni materia oggetto di normazione do-

---

(22) TARCHI R., *Sintesi di un dibattito sul Titolo V, Parte II della Costituzione e giurisprudenza costituzionale: spunti per una riflessione*, in BETTINELLI E., RIGANO F. (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, p. 756 ss.

vrà trovare il suo primo e fondamentale riferimento in un atto legislativo. Pertanto, se la materia è riconducibile all'elenco di cui al II comma dell'art. 117 Cost., sarà la legge statale a dover intervenire; se essa invece ricade in quelle di cui al III comma, l'intervento sarà duplice, sia da parte del legislatore statale, per la fissazione dei principi generali, sia da parte della legislazione regionale, per la normativa di dettaglio, se infine la materia non compare o non è riconducibile a nessuno dei suddetti elenchi, allora essa ricadrà nell'ambito del IV comma dell'art. 117 e, quindi, nella sfera di competenza regionale residuale che, come si è detto e si ripete, data la chiara formulazione della disposizione, prevede il necessario e preventivo intervento della legge.

*5. Una regola generale: la legge quale unico atto ad efficacia interordinamentale*

Dalla combinazione di queste valutazioni e quindi considerando unitamente la pariordinazione tra ordinamenti e la forza del principio di legalità, si può giungere ad una prima approssimativa conclusione: l'unico atto normativo ad acquisire un'efficacia interordinamentale, capace dunque di intervenire in ordinamenti diversi dal proprio, è soltanto la legge in senso formale e pertanto, l'interferenza tra ordinamenti non potrà che realizzarsi mediante l'intervento del legislatore, statale o regionale. A confermare tale conclusione sopraggiunge anche il II comma dell'art. 118 Cost., che prevedendo l'attribuzione di funzioni amministrative agli enti locali da parte dello Stato e della Regione richiama proprio l'intervento della legge, ma anche l'art. 116, III comma, Cost., che dispone la possibilità di un accrescimento delle funzioni normative regionali, con il riconoscimento di forme e condizioni particolari di autonomia, appunto solo mediante intervento della legge statale. Ma ancora, si deve considerare la riserva relativa di legge in materia di organizzazione dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost., nonché, per quanto riguarda gli enti locali, anche l'art. 117, II comma, lettera *p*), che rimette alla potestà legislativa esclusiva statale la

disciplina “degli organi di governo e funzioni fondamentali” degli enti stessi.

A questa prima conclusione consegue la naturale deduzione secondo cui la funzione normativa secondaria sarebbe assegnata, per ciascun settore materiale, integralmente ad un solo livello istituzionale, cosicché, differentemente da quanto accade per la potestà legislativa, quella regolamentare non potrebbe mai configurarsi come una potestà concorrente tra livelli istituzionali differenziati e dovrebbe pertanto escludersi sia una sovrapposizione tra regolamenti di differenti livelli istituzionali, sia “un’interferenza” di fonti secondarie in ambiti ordinamentali diversi dal proprio.

Questa conclusione, basata su una separazione per compartimenti stagni a livello “secondario” delle fonti, va tuttavia incontro a rilevanti eccezioni, individuate dalla stessa giurisprudenza costituzionale <sup>(23)</sup>, come già si rileva nella pronuncia in

---

(23) Per quanto riguarda la giurisprudenza costituzionale, dalla nota sentenza n. 303 del 2003 sembra desumersi l'impossibilità dei regolamenti statali a costituire un vincolo all'esercizio delle potestà normative regionali o a incidere su disposizioni regionali preesistenti; dal nuovo riparto di competenze deriverebbe, secondo il Giudice delle leggi, l'assenza di qualsiasi rapporto gerarchico fra regolamenti statali e fonti regionali, così il principio di sussidiarietà, seppur idoneo a introdurre un certo dinamismo nel riparto delle funzioni legislative, non potrebbe viceversa conferire ai regolamenti statali una capacità estranea al loro valore, quella cioè di modificare e/o integrare il sistema normativo regionale. Ad analoghe conclusioni la Consulta giunge, più o meno direttamente, anche in altre pronunce: così, ad esempio, con la sentenza n. 16 del 2004, la Corte, relativamente al Fondo di riqualificazione urbana dei Comuni, istituito dalla legge finanziaria per il 2002, ritiene che, nelle materie di competenza regionale, la legge statale, per quanto attiene le funzioni amministrative, non sia più competente a determinare le funzioni dei Comuni e delle Province, né ad attribuire loro quelle di interesse esclusivamente locale, ma solo a disciplinare le funzioni fondamentali degli enti locali. Alla luce di questa premessa è logico conseguire che non possano trovare spazio interventi finanziari dello Stato in favore dei Comuni, per le normali attività di questi ultimi, fuori dall'ambito dell'attuazione di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza o della disciplina degli speciali interventi finanziari di cui al V comma dell'art. 119 Cost. Se così facendo la Corte segna il terreno della legge, dall'altro rileva l'inidoneità del regolamento statale a disciplinare una materia sulla quale sono le autorità locali ad essere competenti; le stesse conclusioni tra l'altro non potranno che valere anche nei confronti dei regolamenti regionali. Una linea di ragionamento simile, incardinata sulla logica della separazione delle competenze, o per meglio dire, sulla logica delle rispetto delle sfere di reciproco dominio, caratterizza anche altre pronunce e permette di ritenere che, ove la materia ricada negli ambiti spettanti a più soggetti istituzionali, la relativa discipli-

esame, nonché da quella amministrativa <sup>(24)</sup>, le quali, pur tendendo ad individuare la regola generale nell'incomunicabilità tra regolamenti emessi da soggetti istituzionali differenti e nel divieto di intromissione delle fonti secondarie in ordinamenti diversi dal proprio, non escludono importanti eccezioni <sup>(25)</sup>.

#### 6. *Le eccezioni alla regola e gli effetti degli atti regolamentari statali*

La prima di queste, come si è visto nella sentenza esaminata, avviene con la cd. "chiamata in sussidiarietà": le esigenze di unitarietà nella regolamentazione e nella disciplina della funzione amministrativa giustificano il trasferimento della stessa funzione in capo allo Stato e trascinano con sé anche la relativa potestà normativa, fornendo così titolo agli organi statali per intervenire con un atto legislativo. La chiamata in sussidiarietà pertanto trasforma, per gli aspetti disciplinati, la competenza regionale in una competenza statale, consentendo in tal modo

---

na potrà strutturarsi su tre livelli di norme (legge statale, legge regionale e regolamento locale) oppure soltanto su due livelli (legge statale e regolamento locale o legge regionale e regolamento locale), pertanto, l'intervento, statale o regionale, nei domini diversi dal proprio, si dovrà arrestare allo stadio della legge. Si vedano anche Corte cost. sentenze nn. 22/2003, 302/2003, 370/2003, 12/2004, 17/2004, 49/2004, 37/2004. Sull'argomento, MALFATTI E., *Osservazioni in tema di potestà regolamentare*, in TARCHI R., *Le competenze normative statali e regionali tra la riforma della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*, op. cit., p. 143 ss.

(24) Il Consiglio di Stato, infatti, sia attraverso la Sezione consultiva per gli atti amministrativi, sia tramite l'Adunanza generale (pareri del 25 febbraio 2002 n. 2, del 17 ottobre 2002 n. 5 e del 30 agosto 2004 n. 9345), esprime la sussistenza del divieto di immissione di regolamenti statali nei campi regionali, fatta eccezione per la necessità di dare attuazione ad impegni comunitari, purché sia preventivamente sentita la Conferenza Stato-Regioni e, comunque, nel rispetto della clausola di cedevolezza. Il Consiglio di Stato, a fronte del tentativo del Governo nazionale di porre norme volte a disciplinare la ripartizione dei contributi finanziari spettanti a Comuni istituiti a seguito di procedure di fusione, alle unioni di Comuni e alle Comunità montane, ritiene inesistente una base costituzionale sulla quale poggiare, in maniera convincente, l'esercizio di tale potere, attinente alla finanza locale, che non è più intestato allo Stato; l'effetto conseguente, che si desume, è quello per cui deve escludersi la conservazione a livello statale di poteri di normazione secondaria in una materia "fuoriuscita" dalla propria sfera di attribuzione.

(25) Si vedano, tra le tante, Corte cost. sentenze nn. 88/2003, 376/2003, 14/2004.

allo Stato di esercitare anche i propri poteri normativi secondari. In questo caso, però, lo Stato acquisisce tale potestà non gratuitamente: il prezzo da corrispondere, come chiarito dalla Corte, per effetto del principio di leale collaborazione, è da ravvisarsi nella necessaria intesa che esso dovrà raggiungere con le Regioni previamente all'adozione dell'atto stesso. Avremmo pertanto un regolamento statale in un settore materiale rimesso formalmente alla competenza regionale, ma attribuito, a causa e per effetto del principio di sussidiarietà, allo Stato, il quale, però, dovrà essere adattato previa intesa con le Regioni stesse. Quello che si può soltanto notare in questa sede è come tale meccanismo di trasferimento di competenze in favore dello Stato opera con le stesse modalità e alle stesse condizioni, sia che la funzione amministrativa oggetto di regolamentazione ricada tra le materie di competenza concorrente, sia che essa appartenga alla competenza esclusiva regionale. La Consulta, infatti, a partire dalla sentenza n. 303 del 2003, aveva applicato i criteri della chiamata in sussidiarietà alle sole materie di competenza concorrente. Con questa pronuncia, invece, il Giudice delle leggi fornisce un'ulteriore conferma di come la ridetta chiamata trovi possibilità applicative anche in relazione alle materie di competenza residuale regionale <sup>(26)</sup>.

---

(26) Ciò che semmai la Corte non pare considerare sono le differenziazioni che presentano le due tipologie di competenze regionali, infatti, se da un lato, nelle materie di competenza concorrente, un titolo legittimante l'intervento statale è ravvisabile direttamente in una disposizione costituzionale, ossia nel III comma dell'art. 117, nell'area di competenza esclusiva residuale delle Regioni tale fondamento costituzionale è assente o comunque rintracciabile solo alla luce del principio di sussidiarietà, cosicché, in tal caso, il titolo giustificante l'intervento statale risulta formatosi *ex novo* tramite la sola interpretazione giurisprudenziale. In tal senso, TARCHI R., *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze normative tra Stato e Regioni. Pregi e limiti di una ricostruzione giurisprudenziale*, in TARCHI R., *Le competenze normative statali e regionali tra la riforma della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*, op. cit., p. 171 ss., per il quale la chiamata in sussidiarietà fonderebbe una terza forma di potestà legislativa statale, diversa da quella esclusiva e da quella concorrente, e dalle quali si differenzerebbe, non solo per il titolo di legittimazione, dato dal principio di sussidiarietà integrato da quello di leale collaborazione, ma anche per i limiti ed i contenuti. Gli atti legislativi fondati sulla sussidiarietà disciplinano la materia nella sua interezza (diversamente da quanto accade per le materie di potestà concorrente) e, secondo quanto prescritto dalla giurisprudenza costituzionale, essi devono regolare il procedimento amministrativo introdotto in applica-

La seconda situazione in cui è rinvenibile un regolamento statale in un settore materiale di competenza delle Regioni, si verifica, come confermano ancora una volta la giurisprudenza costituzionale ed amministrativa, nel caso in cui gli organi regionali risultano inadempienti a fronte di obblighi imposti dal diritto comunitario od internazionale. In questo caso l'incurSIONE dell'atto normativo secondario dello Stato nell'ordinamento regionale trova giustificazione nel potere sostitutivo di cui all'art. 120 Cost. L'adozione del regolamento statale, tuttavia, richiederà il rispetto di tutti i requisiti previsti per l'esercizio del potere sostitutivo<sup>(27)</sup> e, quindi, la preventiva diffida alla Regioni inadempienti, la partecipazione dei Presidenti delle Giunte alla riunione del Consiglio dei Ministri e la cedevolezza delle norme regolamentari eventualmente adottate dallo Stato, le quali perderanno immediatamente ogni effetto dal momento in cui la Regione provvederà ad adempiere all'obbligo impostogli.

C'è poi un'ulteriore considerazione da fare: la riforma costituzionale del Titolo V ha indubbiamente prodotto un forte "turbamento" nel sistema delle fonti complessivamente considerato, soprattutto mediante il capovolgimento delle competenze

---

zione dell'art. 118 Cost.

(27) Legge n. 131/2003, art. 8, il quale dispone: 1. che lo Stato possa esercitare il potere sostitutivo anche su iniziativa della Regione o degli enti locali, 2. che l'esercizio del potere avvenga previa assegnazione all'ente interessato di un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti e necessari; 3. che, decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei Ministri, sentito l'organo interessato, adotti i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomini un apposito commissario; 4. che alla riunione del Consiglio dei Ministri partecipi il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento. Il comma 4 della medesima disposizione prevede una procedura speciale per i casi di assoluta urgenza: in questi casi il Consiglio dei Ministri adotta i provvedimenti necessari comunicandoli immediatamente alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, che possono chiederne il riesame. A partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 43 del 2004, si è ritenuto ammissibile l'esercizio del potere sostitutivo anche da parte delle Regioni nei confronti degli enti locali, purché: 1. tali poteri siano previsti dalla legge; 2. siano essi relativi ad atti dovuti (anche se eventualmente discrezionali sotto altri profili); 3. che essi siano affidati ad organi di governo della Regione; 4. che la legge contenga congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo; 5. che l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento e di interloquire con la Regione nello stesso procedimento.

legislative tra Stato e Regioni ed il passaggio di materie dalla sfera di attribuzione statale a quella concorrente o residuale delle Regioni stesse. È inevitabile, pertanto, che tale trasformazione, data la sua portata, richieda, affinché essa possa andare completamente a regime, una fase più o meno lunga di riassetto e di ricerca di un nuovo equilibrio. In tale fase dovranno sì, tendenzialmente, applicarsi i principi che sono alla base della riforma stessa, ma certo non potranno sottovalutarsi le esigenze concrete, sottese al passaggio da un sistema ad un altro. Cosicché potremmo avere materie ricadute nella competenza regionale, ma precedentemente attribuite allo Stato dall'originario dettato costituzionale e nelle quali quest'ultimo è già intervenuto, precedentemente alla riforma costituzionale, tanto con leggi che con atti regolamentari, attuativi od esecutivi delle prime. Se ragionassimo secondo la logica della "secca" ripartizione tra fonti regolamentari, l'atto normativo secondario statale, oggi ricadente in una materia di competenza regionale, dovrebbe risultare evidentemente viziato di incompetenza e, quindi, illegittimo. L'effetto che ne deriverebbe sarebbe la creazione, nella materia considerata, di un vuoto normativo, colmabile se e solo quando la Regione decida di intervenire, esercitando i propri poteri legislativi prima e regolamentari dopo; nel frattempo, tuttavia, ci troveremo a fare i conti con la lacuna creatasi nell'ordinamento e con le conseguenti incertezze del diritto. La tesi sulla "incomunicabilità" tra regolamenti appartenenti a livelli istituzionali differenti è indubbiamente conforme al quadro costituzionale come risultante a seguito delle modifiche apportate, ma, al tempo stesso, essa pare ignorare ogni confronto con le esigenze pratiche e concrete che derivano dall'applicazione delle nuove disposizioni e dal passaggio dal vecchio al nuovo regime. Infatti, la necessità che i principi fondanti il nuovo sistema delle fonti siano rispettati è affiancata e controbilanciata sia da quella di garantire un ordinamento giuridico compiuto, sia da un principio di continuità del sistema normativo. Si vuole dire, insomma, che, seppur in linea teorica è da escludersi una sovrapposizione o un'interferenza tra regolamenti di soggetti istituzionali diversi, è anche altrettanto vero

che, al tempo stesso, la regola non potrà non incorrere in questa ulteriore eccezione, giustificata e fondata, dalla necessità di garantire, appunto, completezza, certezza e continuità del diritto. Naturalmente, anche in questo caso, il regolamento statale, adottato *ante* riforma, produrrà i suoi effetti fino all'intervento normativo regionale, risultando inevitabilmente cedevole a fronte dell'atto regionale successivo <sup>(28)</sup>.

Questa considerazione, ossia l'esigenza di completezza e continuità dell'ordinamento, sta proprio alla base del principio di cedevolezza. In un sistema di fonti multivello e policentrico, com'è quello attualmente presente nell'ordinamento italiano, i criteri tradizionalmente utilizzati per la risoluzione delle antinomie normative (gerarchia e competenza) non risultano più adeguatamente soddisfacenti <sup>(29)</sup> ed è perciò necessario ricorrere ad un ulteriore criterio, determinato dalla combinazione degli altri, in virtù del quale, nella sovrapposizione tra norme statali e norme regionali (o locali), in ambiti di competenza di queste ultime, le prime comporteranno l'abrogazione delle seconde o si sostituiranno ad esse, ma soltanto temporaneamente, fino a quando cioè la fonte di autonomia non si sarà riappropriata della propria competenza. Anche la Corte costituzionale, a partire

---

(28) A tal riguardo si può far cenno alla recente sentenza della Corte costituzionale n. 328 del 2006, relativa al giudizio per conflitto di attribuzione, sorto a seguito del decreto del Ministro della salute 31 maggio 2004 (*“Requisiti che devono possedere le società scientifiche e le associazioni tecnico-scientifiche delle professioni sanitarie”*), promosso con ricorso della Provincia autonoma di Trento; la Corte, pronunciandosi, accoglie il ricorso ed annulla il suddetto decreto ministeriale, ritenendo che non spetti allo Stato, e per esso al Ministero della salute, dettare norme regolamentari in ambiti oramai ricaduti nella sfera di competenza concorrente e residuale della Regione o della Provincia autonoma. Solo ad una prima lettura la Corte pare giungere a conclusioni diverse da quelle qui sostenute, dato che, nel caso di specie, non si ravvisa nessuna delle situazioni sopra descritte che possano giustificare un'interferenza delle norme regolamentari, in questo caso statali, in un ordinamento diverso dal proprio. Il caso *de quo* non presenta né la cedevolezza delle norme secondarie, né esigenze di continuità, visto che il regolamento ministeriale è appunto successivo alla riforma costituzionale.

(29) ROLLA G., *op. cit.*, p. 330 ss.; ID., *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2002, p. 99 ss.; dello stesso avviso, seppur relativamente ai rapporti tra fonti regionali e locali, TOSI R., *op. cit.*, p. 963, per la quale le suddette relazioni obbediscono al combinato operare dei due criteri di gerarchia e competenza.

dalla sentenza n. 376 del 2002<sup>(30)</sup>, ha accolto una tale ricostruzione, appunto legittimando, in base al principio di sussidiarietà<sup>31</sup>, l'intervento di fonti secondarie statali in ambiti regionali, purché fossero rispettate fondamentali limitazioni, date dall'assenza di una disciplina regionale nella materia oggetto del regolamento dello Stato, dal rispetto del principio di legalità formale e sostanziale, dalla presenza di un interesse sovraregionale ed infine dalla "cedevolezza" degli eventuali regolamenti emanati: il carattere cedevole delle norme regolamentari statali, infatti, consentirebbe alla Regione di far uso dei propri poteri normativi in ogni momento, determinando la disapplicazione della disciplina statale ed evitando comunque dei vuoti normativi<sup>(32)</sup>. Analoghe considerazioni potranno naturalmente valere anche per i rapporti tra regolamenti regionali e regolamenti locali o tra regolamenti statali e locali.

A completamento del quadro finora descritto è necessaria, infine, un'ultima valutazione: la Corte costituzionale sembra seguire, nell'esame dei rapporti tra ordinamenti, un approccio

---

(30) Successivamente, si vedano le sentenze n. 303/2003 e n. 151/2005.

(31) Sul principio di sussidiarietà legislativo e regolamentare, CHESSA O., *La sussidiarietà verticale come "precetto di ottimizzazione" e come criterio ordinatore*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2002, 1142 ss.

(32) La Corte costituzionale, inoltre, ha legittimato l'adozione di regolamenti statali, sulla base del processo di delegificazione, in materie non ancora disciplinate da leggi, si vedano le sentt. nn. 376/2002 e 283/2004. Sull'argomento LUCARELLI A., *I regolamenti regionali: dalla gestione alla politica*, in *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, di BIFULCO R. (a cura di), Torino, 2006, p. 218; ID., *Ripensare il principio di legalità nell'evoluzione della forma di Stato*, in LABRIOLA S. (a cura di), *Ripensare lo Stato*, Milano, 2003, p. 579 ss.; SCACCIA G., *Presupposti per l'attrazione in via sussidiaria della funzione legislativa ed esercizio della funzione regolamentare*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 3; FALCON G., *L'autonomia amministrativa e regolamentare*, in *Le Regioni*, 2004, 421; TARLI BARBIERI G., *op. cit.*, p. 469; in commento alla sentenza n. 376 del 2000, CARRETTI P., *La Corte aggiunge un ulteriore tassello al mosaico dei rapporti Stato-Regioni in attuazione del diritto comunitario*, in *Le Regioni*, 2000, p. 435 ss.; si veda anche GUZZETTA G., *Regolamenti statali a carattere suppletivo e competenze regionali: dalla deconstituzionalizzazione alla delegificazione dell'autonomia territoriale in nome del diritto comunitario*, in *Giur. cost.*, 1999, p. 3746. La Corte costituzionale ha poi ulteriormente modificato lo schema descritto, ammettendo la legittima incidenza "recessiva" in materie di competenza regionale anche di regolamenti ministeriali e addirittura di atti amministrativi regionali adottati ai sensi dell'art. 20, legge n. 183 del 1987, si veda a tal proposito l'ordinanza n. 106 del 2001.

per così dire empirico, inevitabilmente causato anche dalle difficoltà che scaturiscono nel tracciare dei confini all'interno di una determinata materia; il contenzioso tra Stato e Regioni che di fronte alla Consulta è stato instaurato in questi anni, a seguito della riforma del Titolo V, proprio in relazione alla delimitazione dei rispettivi ambiti di competenza legislativa, rappresenta una riprova di quello che adesso si vuole mettere in luce, ossia la difficoltà, se non talvolta l'impossibilità, che siano tracciati e marcati dei confini precisi e netti tra le diverse materie o anche all'interno della materia singolarmente considerata<sup>(33)</sup>. Tali difficoltà naturalmente si ripercuotono anche sul riparto delle funzioni normative ed amministrative tra i diversi soggetti istituzionali interessati e, dunque, inevitabilmente anche sul rapporto tra le fonti, come tra l'altro il caso della chiamata in sussidiarietà ha messo in luce. Riprendendo proprio quest'ultima situazione, la sentenza in esame consente di rilevare come in una materia, quella del turismo, pur appartenente alla competenza esclusiva regionale, sia possibile, per esigenze di sussidiarietà, l'intervento normativo, primario e secondario, dello Stato; è però vero che la materia "turismo" si compone al suo interno di numerosi e variegati ambiti, per i quali sarà soltanto la Regione ad avere la legittimazione ad intervenire, salvo che siano riscontrate nuove ed ulteriori esigenze di unitarietà di regolamentazione su tutto il territorio nazionale. Nella medesima materia, dunque, si troveranno a convivere regolamenti statali e regolamenti regionali, disciplinanti ambiti che, seppur distinti e diversi in linea di principio, potranno risultare di fatto fra loro confinanti, appartenenti allo stesso ambito materiale ed eventualmente anche integrativi l'uno rispetto all'altro. Il quadro complessivo della materia che ne risulterà sarà fornito, dunque, oltre che dalle disposizioni legislative statali e regionali, anche

---

(33) Sull'argomento si veda, CAVALERI P., *La definizione e la delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione*, in TARCHI R., *Le competenze normative statali e regionali tra la riforma della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*, op. cit., p. 27 ss. e, nella medesima opera, PASSAGLIA P., *Osservazioni in tema di definizione e delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione*, p. 127 ss.

da quelle regolamentari, emanate però da soggetti istituzionali diversi; questo vuole ancora una volta significare che, se è vero che l'unico atto normativo ad avere efficacia interordinamentale è la legge e che dunque a livello delle fonti secondarie non può esserci un vero e proprio concorso tra regolamenti (diversamente da quanto accade per la funzione legislativa), è anche altrettanto vero che le esigenze concrete di regolazione di una materia, nonché il dinamismo che scaturisce dal principio costituzionale della sussidiarietà, comporteranno comunque un "contatto", od anche una integrazione, tra regolamenti di diverso livello istituzionale, anche nel medesimo ambito materiale<sup>(34)</sup>.

#### 7. Un quadro riepilogativo delle eccezioni

Riepilogando, dunque, le "interferenze", legittime o legittimate, di fonti regolamentari statali in ambiti materiali di pertinenza regionale possono verificarsi:

- per effetto della chiamata in sussidiarietà, sia nelle materie di competenza concorrente che in quelle di competenza residuale regionale, purché si abbia, in virtù del principio di legalità, il preventivo intervento del legislatore statale, nonché reali esi-

---

(34) Come autorevolmente sostenuto, MODUGNO F., *La posizione e il ruolo della legge statale nell'ordinamento italiano*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), la competenza di una fonte non comporta necessariamente "riserva di disciplina" alla fonte medesima, la competenza, dunque, può essere compatibile anche con la concorrenza di un'altra fonte. Secondo l'Autore, riferendosi al rapporto tra leggi statali e regionali, precisa che quest'ultimo "è sempre un rapporto di competenze diverse, distinte, ma variamente interferenti o concorrenziali: un rapporto insomma di competenze concorrenti, ma vincolate". A questa conclusione l'Autore giunge tenendo conto: a) della natura trasversale ed indeterminata di alcune materie di competenza esclusiva statale, quali ad la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", "la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", "la tutela della concorrenza"; b) dalla flessibilità, affermata dalla giurisprudenza costituzionale, nella valutazione dei rapporti tra leggi statali e regionali, per salvaguardare imprescindibili esigenze unitarie. Alla luce di tali considerazioni deve ritenersi che i principi di sussidiarietà, adeguatezza, legalità e buon andamento della pubblica amministrazione rendono flessibile la distribuzione costituzionale delle potestà normative, consentendo deroghe al riparto di competenze dell'art. 117.

genze di unitarietà di regolazione della funzione su tutto il territorio nazionale ed infine l'intesa Stato-Regioni, anteriormente all'adozione dell'atto normativo secondario;

- nel caso di mancata esecuzione di obblighi comunitariamente od internazionalmente imposti alle Regioni; in tale situazione lo Stato potrà infatti esercitare, nei confronti delle Regioni, il suo potere sostitutivo, adottando anche un proprio atto regolamentare, sempre che siano rispettate tutte le condizioni costituzionalmente e legislativamente imposte per l'esercizio del potere sostitutivo e comunque garantendo la cedevolezza delle stesse norme regolamentari statali;

- per esigenze di continuità dell'ordinamento, le quali potranno far considerare validi ed efficaci atti regolamentari statali adottati prima della riforma costituzionale ed aventi ad oggetto materie oggi appartenenti alla sfera di attribuzione regionale; anche in tal caso, tuttavia, gli atti regolamentari statali dovranno considerarsi cedevoli di fronte al successivo intervento regionale;

- per esigenze di completezza dell'ordinamento, le quali potranno anche rendere legittimo l'intervento normativo secondario dello Stato in un ambito di pertinenza regionale e non ancora normato, allo scopo di garantire una regolamentazione della materia e l'esercizio delle relative funzioni nell'attesa che la Regione, esplicando le proprie potestà, detti una propria disciplina; certamente il regolamento statale che sarà emanato potrà produrre i propri effetti sempre che non sussista già una disciplina regionale nel medesimo ambito ed esso dovrà comunque considerarsi soggetto al principio di cedevolezza;

- infine, le esigenze di un ordinamento normativo compiuto, unitamente al principio di sussidiarietà, comportano, come si è detto, la possibile ripartizione delle funzioni amministrative nel medesimo ambito materiale tra livelli istituzionali differenti, cosicché avremmo la sostanziale convivenza e il reciproco contatto, nella medesima materia, tra fonti normative secondarie statali e regionali (od anche locali) <sup>(35)</sup>.

---

(35) A questo elenco dovrebbe per di più aggiungersi l'ulteriore ipotesi di interferen-

### 8. *Il ruolo “teoricamente” rafforzato dei regolamenti regionali*

In conclusione, come si è inizialmente detto, non si vuol tanto trarre, con la presente trattazione, particolari rilievi critici nei confronti della sentenza qui esaminata, semmai la stessa è venuta a costituire un valido spunto di riflessione su una tematica di più ampio respiro e permette ora, alla luce del quadro sinteticamente descritto, ulteriori conclusive constatazioni.

Il dibattito emerso in dottrina, successivamente alle riforme costituzionali del 1999 e del 2001, in maniera pressoché unanime, metteva in luce come il nuovo quadro costituzionale avesse fornito una rilevante potenzialità espansiva alle fonti regionali in generale ed in particolare alla potestà regolamentare delle Regioni. Avremmo dovuto assistere, anche per effetto del possibile trasferimento della potestà regolamentare alla Giunta, ad un crescente ricorso ai regolamenti regionali, ad una più ampia loro tipologia e ad un loro intervento sostanzialmente più rilevante, esercitando la Regione tale potestà normativa in tutte le materie di potestà residuale e concorrente, nonché anche in quelle di competenza esclusiva statale previa delega dello Stato. Da questa crescita annunciata, quantitativamente e qualitativamente consistente, avrebbe dovuto conseguire, secondo le originarie previsioni, una battuta d'arresto nella produzione regolamentare statale con una riduzione notevole degli spazi di manovra degli atti normativi secondari dello Stato<sup>(36)</sup>.

---

za, di cui alla nota 21, ossia l'adozione di regolamenti statali, sulla base del processo di delegificazione, in materie non ancora disciplinate da leggi, si vedano le sentt. della Corte costituzionale nn. 376/2002 e 283/2004.

(36) Si vedano DE SIERVO U., *Le potestà regolamentari*, in RUGGERI, SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001; LUCARELLI A., *Finalmente dignità ai regolamenti regionali! Il “nuovo” art. 117 Cost. e il potere regolamentare regionale nelle materie concorrenti*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); ID., *I regolamenti regionali: dalla gestione alla politica*, in BIFULCO R. (a cura di), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2005; RUGGERI A., *La potestà regolamentare*, in *Foro it.*, 2001; TARCHI R., *Il sistema regionale delle fonti*, in LIBONE E., *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana*, Torino, 2001, p. 119 ss.; TARLI BARBIERI G., *Appunti sul potere regolamentare delle regioni nel processo di riforma del Titolo V della parte II della Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, 2002.

Una crescita della fonte regolamentare regionale è in effetti riscontrabile. Il numero dei regolamenti regionali, successivamente alla riforma costituzionale del 2001, infatti, ha iniziato progressivamente ad aumentare: se nel 2001 si contano complessivamente 94 regolamenti, nel 2002 essi raggiungono il numero totale di 108 e nel 2003 di 152. Il cambiamento di rotta indubbiamente è verificabile soprattutto se si pensa alla produzione regolamentare negli anni antecedenti la riforma, infatti, in ben quindici anni, dal 1971 al 1986, la stessa Regione Lombardia, ad esempio, aveva fatto ricorso alle fonti secondarie solo 39 volte, mentre tra il 2001 ed il 2007 il numero dei regolamenti emanati sale a 79. Lo stesso *trend* si riscontra anche nelle altre Regioni ordinarie, in Piemonte in ben 26 anni, dal 1972 al 1999, si contano “solo” 124 regolamenti, mentre, nel periodo compreso tra il 2000 e la prima metà del 2007, sono stati emanati già 103 regolamenti <sup>(37)</sup>.

---

(37) Questi ultimi dati sono altresì rilevanti se rapportati anche al numero complessivo degli atti normativi prodotti dalle Regioni ordinarie nel medesimo periodo: nel 2001, a fronte di 615 leggi regionali, sono stati emanati (o promulgati) 94 regolamenti, pari al 13,3% della produzione normativa regionale, nel 2002 si contano 563 leggi e 108 regolamenti, pari al 16,1% ed infine, nel 2003, si registrano 514 leggi e 152 regolamenti, pari al 22,1%. È dunque inevitabile concludere che, alla luce di tali cifre, il ruolo dei regolamenti nel quadro del sistema delle fonti regionali, come risulta da tale andamento progressivamente crescente, abbia ricevuto un particolare potenziamento, anche se la sentenza della Corte costituzionale n. 313 del 2003 ha rappresentato, in questo andamento, un primo momento di arresto. Per quanto riguarda i “contenuti” dei regolamenti emanati nel periodo 2000-2005, volendo collocare gli stessi nelle principali aree normative di intervento regionale, il settore in cui essi risultano più numerosi è quello “dello sviluppo economico e delle attività produttive”, a cui si possono ricondurre 157 regolamenti, a tale settore seguono, rispettivamente, quello del “territorio, ambiente e infrastrutture”, con 114 regolamenti, quello dei “servizi alla persona e alla comunità”, con 113 regolamenti, quello “dell’ordinamento istituzionale”, con 90 regolamenti, ed infine quello relativo alla “finanza locale” con 22 regolamenti. Questi ultimi calcoli sono naturalmente svolti in termini assoluti, se infatti si scende a livello di ciascuna Regione l’andamento può presentare differenziazioni, così, nel “settore dello sviluppo economico”, la Puglia, la Lombardia e la Toscana risultano aver emesso più regolamenti rispetto a quanto riscontrato nelle altre Regioni (si contano rispettivamente 29, 23 e 22 atti regolamentari), nel “settore del territorio” la maggiore produzione di regolamenti si rileva in Piemonte, Lombardia e Basilicata, rispettivamente con 25, 19 e 17 atti regolamentari; nel “settore dei servizi” sono invece il Piemonte e la Puglia, entrambe con 19 regolamenti, ad occupare “la prima” posizione, mentre nel “settore istituzionale” la maggiore produzione si registra in Puglia con 14 regolamenti, seguita dal Lazio e dal Molise con 10 atti re-

Le cifre paiono significative per evincere come il ruolo della potestà regolamentare regionale sia divenuto, a seguito delle riforme costituzionali, più consistente rispetto al passato, sia sul piano quantitativo, per il crescente, talvolta anche considerevole, numero degli atti regolamentari emanati in ciascuna Regione, sia sul piano “qualitativo”, dato il ricorso alla fonte normativa secondaria in diversi e più numerosi ambiti materiali. Ma quest’ultima considerazione non può trascurare due importanti fattori: in primo luogo, si deve tener conto che nelle cifre sopra riportate rientrano numerosi casi in cui l’incidenza innovativa dell’atto regolamentare regionale sull’ordinamento giuridico è in realtà estremamente limitata, dato che molti regolamenti consistono semplicemente in atti modificativi e/o integrativi di precedenti atti secondari; in secondo luogo, non si può ignorare che numerosi regolamenti regionali presentano un contenuto estremamente microsettoriale e/o con “dimensioni” strutturali particolarmente ridotte.

Se la crescita della produzione regolamentare regionale, annunciata e anche in parte verificatasi, deve essere per così dire fortemente ridimensionata, dall’altro lato, si deve considerare che, diversamente da quanto era stato previsto da parte della

---

golamentari entrambi. Guardando poi all’interno di ciascuno dei suddetti macrosettori, si riscontra la significativa prevalenza di alcune materie rispetto alle altre, così, in particolare, nel settore dello sviluppo economico, la materia “agricoltura e foreste”, con 44 regolamenti, occupa la principale posizione, seguita dal “commercio” con 35, dalla “caccia” con 29 e dal “turismo” con 23. Nel settore “territorio e ambiente” si riconducono i regolamenti in materia di “territorio ed urbanistica” (27 regolamenti), quelli relativi alla “protezione della natura” (25 regolamenti), quelli in materia di “risorse idriche” (16 regolamenti), di “trasporti” (14 regolamenti), di “opere pubbliche” e di “protezione civile” (entrambe con 13 regolamenti). Nel settore dei servizi alla persona, è nettamente prevalente la “tutela della salute” con 31 regolamenti, seguita dai “servizi sociali” con 23. Nel settore dell’ordinamento istituzionale, infine, predomina la materia “dell’organizzazione del personale e dell’amministrazione pubblica” con 61 regolamenti, mentre nel settore della finanza regionale sono superiori numericamente i regolamenti in materia di “contabilità”. Da notare tra l’altro che, nel settore dell’ordinamento istituzionale, ed in particolare in quello relativo al personale e all’amministrazione, il numero dei regolamenti è addirittura doppio di quello delle leggi (61 regolamenti e 38 leggi), quest’ultimo effetto è forse dovuto al processo di delegificazione di interi ambiti di normativa, attuato in alcune Regioni in questi ultimi anni. Per tali dati ci si è avvalsi anche di ARABIA A.G., *La produzione regolamentare nella settima legislatura regionale*, in [www.isirfa.it](http://www.isirfa.it)

dottrina, la carica espansiva della fonte regolamentare statale non pare affatto aver subito la prevista battuta d'arresto. Anzi, alla luce del quadro descritto in questa trattazione, le esigenze di ordine pratico, di continuità e completezza dell'ordinamento e la forza del principio di sussidiarietà hanno di fatto legittimato le frequenti e numerose invasioni statali, anche con atti regolamentari, negli spazi di originaria competenza regionale. Pertanto, non solo il potere regolamentare statale non pare subire alcuna riduzione dei propri spazi di manovra, ma anzi esso, nel nuovo contesto, così come si è cercato di descrivere, risulta essere altresì dotato di una sostanziale capacità interordinamentale<sup>(38)</sup>.

*9. Regolamenti statali e regolamenti regionali, efficacia degli atti a confronto, i "due pesi e due misure" della Corte costituzionale*

Una tale capacità degli atti normativi secondari, ossia quella di incidere e produrre effetti anche in ordinamenti diversi dal proprio, all'interno di un sistema multilivello di ordinamenti pariordinati, può risultare giustificata, come si è detto, da ragioni di completezza e continuità dell'ordinamento o da una sussidiarietà verticale; tuttavia, se tale capacità viene riconosciuta alla fonte regolamentare statale nei confronti dell'ordinamento regionale, non si comprende per quale motivazione una tale forza debba invece essere negata ai regolamenti regionali nei confronti del sistema degli enti locali. La Consulta, invece, a questo riguardo, sembra adottare, come si suol dire, "due pesi e due misure".

A tal proposito si può rammentare che il nuovo Statuto re-

---

(38) A tal riguardo preme rammentare che la Corte costituzionale ha ammesso la legittima incidenza "recessiva" in materie di competenza regionale anche da parte di regolamenti ministeriali e addirittura di atti amministrativi regionali adottati ai sensi dell'art. 20, legge n. 183 del 1987 si veda, a tal proposito, l'ordinanza n. 106 del 2001.

gionale dell'Emilia-Romagna prevede, ai sensi dell'art. 49, III comma, che i regolamenti regionali potranno essere adottati anche in materie rimesse alla competenza degli enti locali, purché, in questo caso, sia prevista la loro applicazione sino alla data di entrata in vigore dei regolamenti locali, ossia fino al momento in cui l'ente *sub*-regionale deciderà di esercitare i propri poteri normativi relativamente alla funzione attribuitagli dalla Regione. Di fatto niente di diverso da quanto accade nei rapporti tra regolamento statale ed ordinamento regionale, secondo quanto avallato dalla Corte costituzionale stessa. Lo Statuto regionale emiliano, infatti, mira a garantire completezza e certezza nella regolamentazione della materia, consentendo di prevedere una possibile, legittima e temporanea incursione di fonti regolamentari regionali nell'ordinamento locale, senza peraltro "offendere" l'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali, attraverso l'espressa previsione della cedevolezza delle stesse norme regolamentari regionali. La scelta del legislatore statutario tra l'altro è passata indenne al sindacato di legittimità costituzionale della Corte, cui il Governo è ricorso, senza però impugnare la suddetta disposizione <sup>(39)</sup>.

Conformemente alla previsione statutaria, il legislatore regionale emiliano, con la legge 23 dicembre 2004, n. 26 (art. 16) <sup>(40)</sup> ha disposto che, nella materia disciplinata, "fino all'entrata in vigore dei regolamenti locali", anche ai procedimenti autorizzativi regolati dalla legge e rimessi agli enti locali si dovessero applicare i regolamenti regionali. Su quest'ultima disposizione, a seguito dell'impugnazione governativa, la Corte è stata chiamata a pronunciarsi e, sorprendentemente, ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale <sup>(41)</sup>. Secondo il Giudice delle leggi,

---

(39) Corte cost., sent. n. 379/2004.

(40) Legge regionale Emilia-Romagna n. 26/2004, "Disciplina della programmazione energetica territoriale ed altre disposizioni in materia di energia".

(41) Corte cost., sent. n. 246/2006, in commento alla pronuncia si veda RUGGERI A., *La Corte, i regolamenti di autonomia locale e le oscillazioni della "logica" sistemica* (a "prima lettura" di Corte cost. n. 246 del 2006), su [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org); ID., *Cedevolezza, autonomia regolamentare e composizione delle fonti in sistema*, in *Quad. cost.*, 1/2007, p. 147 ss.; nella stessa rivista, DI COSIMO G., *Cercasi argomenti per le norme cedevoli*, p. 151 ss.; ID., *Norme cedevoli: un genere, due specie*, in *Le Regioni*, n.

infatti, il legislatore regionale non può affidare ad un organo della Regione, neppure in via suppletiva, la potestà regolamentare propria dei Comuni e delle Province in riferimento a quanto attribuito loro dalla legge medesima, poiché, nei limiti delle funzioni attribuite dalla legge regionale agli enti locali, solo questi ultimi potranno adottare i regolamenti relativi all'organizzazione e all'esercizio delle funzioni loro affidate dalla Regione<sup>(42)</sup>. Come si diceva, “due pesi e due misure”!

Se la Corte, con quest'ultima pronuncia, pare fornire l'impressione di voler salvaguardare l'autonomia locale in una delle sue espressioni tipiche e con riguardo ai suoi rapporti con le altre fonti, dall'altro lato essa non tiene conto, sia del fatto che la dignità costituzionale del livello istituzionale locale è comunque salvaguardata dal carattere cedevole delle norme regolamentari regionali, sia e soprattutto del fatto che le conclusioni cui essa giunge non trovano inspiegabilmente applicazione nei confronti dell'ordinamento regionale “invaso” dai regolamenti dello Stato.

Insomma, concludendo, non si può che osservare come la potestà normativa regionale ed in particolar modo quella regolamentare, seppur per vari profili potenziata, resta, nel contesto così delineatosi, fortemente limitata: limitata dalle incidenze legislative e regolamentari statali, da un lato, seppur alle condizioni richieste ed elaborate dalla giurisprudenza costituzionale, limitata, dall'altro lato, da un sostanziale divieto per la fonte regolamentare di “interferire” nell'ordinamento locale<sup>(43)</sup>.

La forza interordinamentale della fonte regolamentare regionale nella disciplina delle attività amministrative attribuite agli enti locali, invece, come si è visto per i rapporti tra Stato e Regioni, dovrebbe essere ugualmente riconosciuta ed avvalorata

---

1/2007, p. 168 ss.

(42) Si vedano i commenti alla sentenza su [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org); DI GENIO G., *La riserva costituzionale di competenza dei regolamenti di autonomia locale* e DI COSIMO G., *Norme cedevoli: un genere, due specie*.

(43) Unica eccezione ravvisabile a tale conclusione, secondo quanto ritenuto dalla Consulta a partire dalla sentenza n. 43 del 2004, è il caso in cui la Regione, conformemente alle prescrizioni legislative, eserciti nei confronti dell'ente locale i propri poteri sostitutivi mediante l'adozione di un atto regolamentare.

dalle medesime ragioni di unitarietà, completezza, certezza e sussidiarietà dell'ordinamento, naturalmente non sottraendo l'atto regolamentare regionale alle stesse limitazioni applicate alla fonte normativa secondaria statale; il regolamento della Regione, invasivo dell'ordinamento locale, dovrebbe essere comunque rispettoso, ai fini della sua legittimità, dei principi di proporzionalità e cedevolezza<sup>(44)</sup>.

Tra l'altro preme anche evidenziare come un intervento, seppur temporaneo e cedevole, di un regolamento regionale nel sistema locale, oltre che legittimo, potrebbe risultare altresì opportuno, adeguato e convincente: si pensi all'attuazione del diritto comunitario, ed in particolar modo delle direttive comunitarie, oppure ad alcuni settori materiali, come, ad esempio, quello del commercio. In questo ultimo ambito, infatti, basta considerare che la recente legislazione regionale prevede per l'apertura di negozi sotto una certa soglia dimensionale una semplice denuncia, e non più un permesso, all'ente locale di appartenenza, e stabilisce direttamente, almeno in qualche Regione, tali soglie in termini diversi a seconda delle caratteristiche della zona: in questa situazione non sembra illogico pensare che la legge regionale si dovrebbe limitare a stabilire la fissazione delle regole di base, lasciando poi anche ad un atto regolamentare regionale, cedevole, la determinazione degli aspetti di dettaglio<sup>(45)</sup>.

---

(44) Prima della più recente sentenza n. 246 del 2006, la Consulta aveva già avuto occasione per affermare il divieto di effetti interordinamentali relativamente agli atti regolamentari regionali nei confronti degli enti locali. Infatti, con la sentenza n. 173/2004, il Giudice delle leggi, mostrando una specifica attenzione alla salvaguardia della potestà regolamentare locale, ritiene legittimo l'intervento nell'ordinamento dell'ente soltanto della legge e non anche del regolamento. Tra l'altro si afferma, nella pronuncia da ultimo citata, che l'interferenza della legge regionale sia comunque soggetta ad una serie di limiti e prescrizioni, essendo l'atto legislativo della regione tenuto al rispetto di alcuni principi derivanti dall'esigenza di salvaguardare il valore costituzionale degli enti locali. Di analogo tenore anche le precedenti sentenze nn. 313/2003 o 17/2004.

(45) In questo senso, FALCON G., *Considerazioni finali*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1041.

## **Approfondimenti**

---

---

# **Il disegno di legge governativo per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione: considerazioni a prima lettura**

---

*di Matteo Barbero*

## **Sommario**

*1. Introduzione. – 2. Il riassetto del sistema tributario. – 3. Le regole di finanziamento. – 4. Il coordinamento finanziario. – 5. Le pagine (ancora) bianche. – 5.1. Le autonomie speciali. – 5.2. Le Città metropolitane. – 5.3. Il regionalismo differenziato. – 6. Conclusioni (necessariamente provvisorie).*

## **1. Introduzione**

Negli ultimi mesi, il Governo è tornato finalmente ad accelerare nella direzione del federalismo fiscale.

Parallelamente (anche se con un certo ritardo) rispetto alla impostazione del nuovo “Codice delle autonomie”<sup>(1)</sup>, infatti, esso ha presentato una prima bozza di disegno di legge attuati-

---

(1) Il disegno di legge recante “Delega al Governo per l’attuazione dell’articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, per l’istituzione delle Città metropolitane e per l’ordinamento di Roma Capitale della Repubblica”, nonché “Disposizioni per l’attuazione dell’articolo 118, commi primo e secondo della Costituzione e delega al Governo per l’adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3” (cd. “Codice delle autonomie”) è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri in data 16 marzo 2007 ed è attualmente all’esame del Parlamento.

vo dell'articolo 119 della Costituzione <sup>(2)</sup>.

Si tratta, senza dubbio, di un fatto altamente positivo.

La ridefinizione del quadro delle relazioni finanziarie fra i diversi livelli di governo rappresenta, in effetti, la vera *condicio sine qua non* per il completamento della transizione del sistema istituzionale italiano verso assetti autenticamente e stabilmente federali. Come sottolinea anche la relazione illustrativa al testo qui analizzato, infatti, il processo federale o è anche fiscale o non ha alcuna valenza autenticamente innovativa. La stessa Corte costituzionale, del resto, ha ripetutamente sottolineato come l'attuazione dell'articolo 119 "*sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni*" <sup>(3)</sup>.

Nella materia *de quo*, d'altra parte, proprio la Corte ha finora recitato un formidabile ruolo di supplenza rispetto all'inerzia del legislatore ordinario <sup>(4)</sup>. Essa, in questo contesto, ha fissato alcuni "paletti" di fondamentale importanza, in molti casi preparando (per così dire) il terreno al futuro intervento da parte del legislatore dell'attuazione, talvolta (anche se più raramente) optando per soluzioni ermeneutiche, non sempre scontate, che hanno finito per ridurre i margini di manovra a disposizione di quest'ultimo (si pensi, a puro titolo esemplificativo, alla nozione restrittiva di tributo proprio regionale/locale <sup>(5)</sup>), ovvero alla

---

(2) Il disegno di legge per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione è stato dapprima oggetto di una sorta di "pre-approvazione" da parte del Governo in data 25 giugno 2007, per essere poi licenziato definitivamente dal Consiglio dei Ministri in data 3 agosto 2007. Anch'esso, pertanto, è ora all'esame delle Camere.

(3) Così Corte cost. 23 dicembre 2003, n. 370.

(4) Al riguardo, sia consentito un rinvio a M. BARBERO, *Una panoramica sulla giurisprudenza costituzionale, più e meno recente, in materia di federalismo fiscale*, in *Federalismo fiscale*, n. 2/2007.

(5) Cfr Corte cost. 22 settembre 2003, nn. 296-297, 2 ottobre 2003, n. 311, 26 gennaio 2004, n. 37, 19 luglio 2004, n. 241, 14 dicembre 2004, n. 381, 29 dicembre 2004, n. 431, 27 luglio 2005, n. 335, 25 ottobre 2005, n. 397, 23 dicembre 2005, n. 455, 24 febbraio 2006, n. 75, 14 dicembre 2006, nn. 412-413. In dottrina, si segnalano i lavori di L. ANTONINI, *La Corte assegna l'Irap alla competenza esclusiva statale. Intanto il federalismo fiscale rimane al palo mentre decolla il "tubatico" siciliano*, in *Le Regioni* n. 1/2004, A. MORRONE, *Principi di coordinamento e qualità della potestà tributaria di Regioni ed enti locali*, e di G. BIZIOLI, *I principi statali di coor-*

forte limitazione dei trasferimenti statali vincolati nella destinazione<sup>(6)</sup>).

Ora, tuttavia, questo improprio ruolo “quasi legislativo” della Corte pare essere in via di esaurimento<sup>(7)</sup>. Il federalismo fiscale, in altre parole, non può essere ulteriormente attuato “a colpi di sentenze”. Non a caso, l’iniziativa governativa cui si faceva in precedenza cenno è stata salutata con favore generale, a prescindere dai suoi contenuti concreti, intorno ai quali il dibattito è appena agli inizi e, come vedremo, non mancano divisioni e contrasti anche aspri.

Si è trattato, infatti, di una positiva ripresa di interesse per un tema finora quasi del tutto trascurato dalla politica legislativa.

Nella scorsa legislatura, invero, il Governo aveva affidato ad un organismo tecnico a tal fine appositamente istituito – l’Alta Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale (ACoFF) – il compito di enucleare i principi generali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. L’ACoFF, peraltro, è stata costretta ad operare in mancanza della prescritta ed indispensabile piattaforma di accordo politico<sup>(8)</sup>, con la conseguenza che i suoi *reports*, per quanto articolati e scientificamente assai rilevanti<sup>(9)</sup>, non han-

---

*dinamento condizionano l’efficacia della potestà tributaria regionale. La Corte costituzionale aggiunge un altro elemento alla definizione del nuovo “federalismo fiscale”, entrambi in Giur. cost., n. 1/2004.*

(6) Cfr, in tal senso, oltre alla già ricordata sentenza n. 370/2003, Corte Cost. 16 gennaio 2004, n. 16, 29 gennaio 2004, n. 49, 21 ottobre 2004, n. 308, 28 gennaio 2005, n. 51, 18 febbraio 2005, n. 77, 18 marzo 2005, n. 107, 21 aprile 2005, n. 160, 16 giugno 2005, n. 231, 24 giugno 2005, n. 242, 24 marzo 2006, n. 118 e 31 marzo 2006, n. 133. In dottrina, oltre che al lavoro di A. MORRONE, *Il regime dei trasferimenti finanziari statali. La Regione come ente di governo e di coordinamento finanziario*, in *Giur. cost.*, n. 1/2004, sia consentito un rinvio a M. BARBERO, *Il federalismo fiscale in Italia tollera i fondi statali vincolati? La posizione della Corte costituzionale*, in questa *Rivista*, n. 5-6/2004.

(7) Cfr, *amplius*, M. BARBERO, *Una panoramica sulla giurisprudenza costituzionale, più e meno recente, in materia di federalismo fiscale* cit.

(8) I lavori dell’AcoFF, organo istituito dall’articolo 3, comma 1, lettera b), della legge n. 289/2002 (Legge finanziaria statale per il 2003), avrebbero dovuto essere orientati dalle direttive politiche contenute in un accordo interistituzionale (ovvero fra Stato, Regioni ed enti locali) sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale, il quale, tuttavia, non è mai stato raggiunto.

(9) Un importante riconoscimento delle proposte dell’ACoFF è giunto addirittura dal

no ricevuto la meritata attenzione da parte di un Governo e di un Parlamento che, nel frattempo, avevano cambiato il proprio colore politico prevalente.

Forse memore di questo precedente, il nuovo Governo ha scelto un approccio metodologico simmetrico, ricercando un preventivo accordo politico interistituzionale (ovvero fra Stato, Regioni ed enti locali) intorno ad un'ipotesi di legge-delega, per poi rimetterne l'attuazione ad una sede prevalentemente tecnica (o tecnico-politica) quale la neo-istituita Commissione tecnica per la finanza pubblica di cui all'articolo 1, comma 474, della legge n. 296/2006 (Legge finanziaria statale per il 2007).

In realtà, poiché, come si vedrà, la legge-delega rimette ai successivi decreti legislativi delegati molte scelte di primaria importanza, è auspicabile che anche la fase attuativa sia quanto più possibile condivisa.

In tal senso, pare ragionevole la proposta, immediatamente formulata da Regioni ed enti locali e saggiamente recepita dal testo in commento (articolo 19, comma 2), di istituire una cabina di regia, composta da rappresentanti di tutti i livelli di governo, per la concertazione dei contenuti dei decreti legislativi e, più in generale, quale luogo di condivisione delle basi informative finanziarie e tributarie e di supporto del riordino dell'ordinamento finanziario della Repubblica.

Ciò detto in via introduttiva, è ora possibile procedere ad una analisi "a prima lettura" dei contenuti della proposta governativa. In questa sede, ci si limiterà a segnalare gli aspetti salienti e quelli che presentano maggiori criticità, rinviando a successivi lavori gli opportuni approfondimenti.

---

Fondo monetario internazionale, che, nel parere finale sull'economia italiana reso noto il 2 novembre 2005, ha affermato *"To be successful, devolution must be accompanied by mechanisms that allow local governments to raise their own taxes (within an appropriate equalization framework), creating incentives to be fiscally responsible. The recently completed work of the High Commission on fiscal federalism could form the starting point for designing this reform"*.

## 2. Il riassetto del sistema tributario

Sul punto, il testo – oltre alla scontata elencazione dei principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario (articolo 3), che ricalca quasi interamente quelle contenute nelle altre proposte di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, prima fra tutte quella predisposta dall'AcoFF<sup>(10)</sup> – non presenta significative novità ed aperture in termini di ampliamento dell'autonomia finanziaria di entrata di Regioni ed Enti locali, la quale, anzi, sotto alcuni profili pare ulteriormente limitata, come si vedrà, dai sostanziali vincoli di destinazione impressi al gettito di alcuni tributi in relazione al finanziamento di alcune funzioni. In particolare, risulta purtroppo abbandonata la proposta innovativa, avanzata dall'AcoFF nella passata legislatura, di un ridisegno complessivo dei tributi destinati al finanziamento delle spese degli enti territoriali.

Per quanto concerne le Regioni, esso mantiene ferma la distinzione fra tributi propri “derivati” ed “autonomi” (articolo 7). La prima categoria ricomprende tutti gli attuali tributi regionali già previsti dall'ordinamento vigente – e che sono diligentemente elencati dall'articolo 7, comma 3<sup>(11)</sup> – oltre a quelli

---

(10) Si tratta dei seguenti principi: razionalità, coerenza e semplificazione del sistema tributario; rispetto dei vincoli posti dal diritto comunitario e dai trattati ed accordi internazionali; divieto di doppia imposizione sulla stessa base imponibile; impossibilità di dedurre gli oneri fiscali tra tributi, anche se appartenenti a diverse categorie, i cui proventi non siano devoluti al medesimo livello di governo; possibilità di neutralizzare gli effetti finanziari della deducibilità rispetto ai diversi livelli di governo; esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi riferibili ad altri livelli di governo privi di contestuale compensazione; uniformità degli adempimenti posti a carico dei contribuenti e contenimento dei costi di gestione e degli adempimenti dell'amministrazione finanziaria e dei contribuenti; rispetto dei principi dello Statuto del contribuente; efficienza, efficacia, imparzialità dell'azione delle pubbliche amministrazioni; divieto di trattamenti agevolativi regionali e locali che si possano rivelare fattori di concorrenza dannosa; divieto di discriminazioni tra residenti e di restrizioni alle libertà economiche all'interno dello Stato; riserva di legge in materia tributaria.

(11) Si tratta dei seguenti tributi: imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), addizionale regionale all'IRPEF, addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano e relativa imposta sostitutiva, addizionale regionale sui canoni statali per le utenze di acqua pubblica, imposta regionale sulla benzina per autotrazione, tassa di abilitazione all'esercizio professionale, imposta regionale sulle concessioni statali dei

che potranno essere ulteriormente assegnati alle Regioni; la seconda include i tributi che le Regioni potranno istituire con propria legge sulle materie imponibili non già assoggettate ad imposizione erariale e nel quadro degli anzidetti principi fondamentali di coordinamento.

Come noto, e come si è già ricordato, la distinzione si deve alla Corte costituzionale, che considera come tributi autenticamente propri ai sensi del nuovo articolo 119 della Costituzione solo quelli “autonomi”, mentre riconduce quelli “derivati” alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di “sistema tributario e contabile dello Stato” ex articolo 117, comma 2, lettera e), della Costituzione medesima. Con la conseguenza che, rispetto ai secondi – siano essi quelli previsti dall’ordinamento vigente ovvero quelli oggetto di future assegnazioni – l’autonomia regionale è solo quella consentita dalla legislazione statale. Un’autonomia che il testo in esame sembra orientato a circoscrivere fortemente, laddove (articolo 3, comma 1) prevede che: *i*) per i tributi regionali destinati al finanziamento delle funzioni di cui all’articolo 117, comma 2, lettere *m*) e *p*), della Costituzione <sup>(12)</sup>, le Regioni non possano modificare le basi imponibili, ma solo l’aliquota, le detrazioni e le deduzioni, nonché introdurre speciali agevolazioni, ma nei limiti stabiliti dalla legge statale; *ii*) per gli altri tributi originati da legge statale, esse possano sì modificare liberamente le aliquote, ma le modalità di computo della base imponibile solo nei limiti stabiliti dalla legge statale.

Ancora in materia di tributi regionali, poco chiaro appare il riferimento alla possibile sostituzione dell’attuale addizionale

---

beni del demanio marittimo, tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili, imposta regionale sulle concessioni statali per l’occupazione e l’uso dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile, tassa per l’occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali, tassa regionale per il diritto allo studio universitario, tasse automobilistiche regionali, tasse sulle concessioni regionali. Tale elencazione, in ogni caso, è parzialmente problematica, specialmente laddove richiama tributi da tempo scarsamente applicati (tasse sulle concessioni regionali) o finora mai applicati a causa della mancata emanazione di provvedimenti (statali) attuativi delle disposizioni (statali) istitutive (imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili).

(12) Cfr *infra*, paragrafo 3.

regionale (nonché comunale; cfr. articolo 13) all'IRPEF con una sovrimposta. Da una parte, infatti, è noto che anche le vigenti addizionali all'IRPEF sono, in realtà, delle sovrimposte e quindi non si comprende dove stia la novità. Dall'altra, non è chiaro se ed in che modo la futura "sovrimposta" regionale all'IRPEF si sostituirà alla compartecipazione al medesimo tributo che, in modo innovativo, l'articolo 7, comma 3, assegna alle stesse Regioni. Sia nella relazione di accompagnamento che nell'articolato (articolo 8, comma 3), i riferimenti ai due cespiti (compartecipazione e addizionale/sovrimposta all'IRPEF) sono inframezzati da un'enigmatica disgiuntiva e/o.

Limiti ancora più forti sono posti all'autonomia tributaria degli enti locali, in considerazione della riserva di legge di cui all'articolo 23 della Costituzione. Per quanto l'articolo 12, commi 2 e 3, si premuri di individuare uno per uno gli attuali tributi propri comunali<sup>(13)</sup> e provinciali<sup>(14)</sup>, si tratta pur sempre di tributi che, in conformità al richiamato orientamento della Corte costituzionale, sono in tutto e per tutto statali e, quindi, rimessi all'autonomia degli enti locali solo nella misura consentita dalla legge dello Stato, come del resto precisa lo stesso comma 1 della medesima disposizione appena citata, disponendo che "La legge statale individua i tributi propri dei Comuni e delle Province; ne definisce presupposti, soggetti passivi e basi imponibili. Stabilisce le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale". Peraltro, anche le Regioni, "nell'ambito dei loro poteri legislativi in materia tributaria (...), possono istituire nuovi tributi comunali e provinciali nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti loca-

---

(13) Si tratta dei seguenti tributi: imposta comunale sugli immobili (ICI), imposta di scopo (articolo 1, commi 145 e seguenti della legge n. 296/2006 cit.), imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni, tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni (TOSAP), tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni (TARSU), addizionale comunale all'IRPE, addizionale comunale sul consumo dell'energia elettrica, addizionale comunale sui diritti di imbarco, limitatamente alla quota dei proventi spettante ai Comuni

(14) Ovvero: imposta provinciale di trascrizione (IPT), tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche delle province (TOSAP), addizionale provinciale sul consumo dell'energia elettrica, tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente.

li” (articolo 12, comma 4). E quando il comma 5 dello stesso articolo 12 prevede che “Gli enti locali dispongono del potere di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti dalle leggi, nonché di introdurre agevolazioni, entro i limiti fissati dalle stesse leggi” si riferirà solo a quelli previsti da leggi statali oppure anche a quelli istituiti dalle Regioni (ed in questo caso, inderogabilmente o meno da parte di queste ultime)?

### 3. *Le regole di finanziamento*

È l’aspetto cruciale di tutto il disegno riformatore, sul quale, peraltro, i punti di vista dei diversi attori sono ancora molto distanti, in particolare fra Regioni del Nord e Regioni del Sud e, soprattutto, fra Regioni ed Enti locali.

Nel primo caso, il contrasto è fra i fautori di un modello di federalismo fiscale (tendenzialmente) competitivo (Regioni del Nord) ed i sostenitori di un modello di federalismo fiscale (prevalentemente) solidale. Come vedremo, il testo si è sforzato di trovare un compromesso, prevedendo meccanismi di finanziamento differenziati a seconda della natura delle diverse funzioni da finanziarie.

Assai più problematico il contrasto fra (tutte) le Regioni, da un lato, e gli Enti locali, dall’altro, le prime che reclamano, i secondi che recisamente rifiutano la previsione di una funzione regionale di intermediazione nella gestione dei flussi finanziari provenienti dal centro e diretti verso la periferia, e, più in generale, un significativo potere regionale di coordinamento della finanza locale.

Per le Regioni, ai sensi dell’articolo 5, i flussi finanziari sono agganciati e commisurati alle rispettive competenze legislative, concorrenti o esclusive, ex articolo 117 della Costituzione, indipendentemente dall’ente o livello di governo al quale sono o saranno affidate le funzioni amministrative. Dovrebbe, poi, spettare a ciascuna Regione il riparto delle risorse ad essa assegnate fra sé ed i propri Enti locali, in funzione della effettiva allocazione dei poteri di spesa; ma sul punto la discussione è a-

pertissima ed oltremodo incerta, con Province e Comuni dietro le barricate. Gli Enti locali hanno imposto l'inserimento dell'articolo 5, comma 2, che impone alle Regioni di definire, "per le materie assegnate alla loro competenza legislativa, le regole di finanziamento delle attività amministrative da esse assegnate ad altri livelli di governo, assicurando ad essi le risorse necessarie per la copertura degli oneri da sostenere per l'esercizio delle funzioni fondamentali come individuate ed allocate dalla legge statale. Lo Stato verifica il rispetto di tale disposizione ai fini dell'eventuale esercizio dei poteri sostitutivi di cui al secondo comma dell'articolo 120 della Costituzione, secondo modalità che saranno definite nei decreti legislativi (...)". Inoltre, come accennato, è stata prevista una differenziazione delle funzioni di competenza delle Regioni (e degli Enti locali) e delle correlative regole di finanziamento. Tale scelta, già puntualmente criticata in dottrina in quanto difforme dal modello costituzionale, finisce paradossalmente per comprimere la stessa autonomia finanziaria di spesa degli enti territoriali, imponendo loro una serie di forti vincoli nella gestione delle funzioni costituzionalmente protette<sup>(15)</sup>.

Più in generale, permane la sensazione di un sistema di finanziamento assai poco federalista, ma anzi fortemente centralizzato, in quanto basato sulla ripartizione delle risorse dal centro alla periferia e non, come invece dovrebbe avvenire, in senso inverso, e cioè con gli enti periferici più ricchi che, una volta trattenuta la quota di loro spettanza, alimentano un fondo perequativo centrale a favore di quelli più poveri, al fine di garantire a tutti i cittadini almeno le prestazioni *standard*.

Le attività regionali e le connesse spese sono classificate in

---

(15) Come sottolineano F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, *Il disegno di legge sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in tema di federalismo fiscale: prime riflessioni*, in *www.astrid-online.it*, 2007, "se si considerano i vincoli in materia di spesa contenuti nel disegno di legge in relazione al finanziamento delle "funzioni fondamentali", delle prestazioni e dei servizi per i quali sono determinati dalle legge "livelli essenziali delle prestazioni", e anche, se pur ambiguamente, per i trasporti (risorse vincolate, derivanti da tributi vincolati) e si valuta il loro peso percentuale sul complesso della spesa regionale, si comprende come la norma in questione elimini, in sostanza, non solo l'autonomia di entrata ma anche quella di spesa".

quattro categorie (articolo 6):

- quelle riconducibili alla lettera *m*) dell'articolo 117, comma 2, Cost., fra le quali rientrano, per espressa previsione del comma 2 dell'articolo 6, le spese per la sanità e l'assistenza, nonché, almeno in parte, le spese per il trasporto pubblico locale, per il cui finanziamento il comma 4 impone di considerare, oltre ai costi *standard*, anche la necessità di garantire la fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale;

- quelle riconducibili al finanziamento delle funzioni fondamentali degli Enti locali, come individuate dalla legge statale ai sensi della lettera *p*) del comma 2 dell'articolo 117 della Costituzione;

- quelle associate allo svolgimento di funzioni espressione delle materie nella competenza esclusiva o concorrente delle Regioni, non riconducibili alle disposizioni della lettere *m*) e *p*) dell'articolo 117, comma 2, della Costituzione;

- quelle finanziate con i contributi speciali *ex* articolo 119, comma 5, della Costituzione, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i relativi cofinanziamenti nazionali.

Come anticipato, per le attività e connesse spese di cui al punto *a*) (funzioni "costituzionalmente protette") è garantita la copertura finanziaria integrale, sebbene con riferimento (non alla spesa storica ma) a costi *standard* che saranno oggetto di successive determinazioni. Come si può capire, quello del distacco dalla spesa storica e della individuazione dei (parametri per la) definizione dei costi *standard* è un aspetto delicatissimo, che non potrà che riaprire il già ricordato conflitto fra Nord e Sud, al momento solo apparentemente sopito. D'altra parte, al riguardo, esiste un precedente assai poco confortante, ovvero la ben nota vicenda del d. lgs. n. 56/2000 <sup>(16)</sup>.

In effetti, le similitudini fra i due testi normativi (quello in esame ed il d.lgs. n. 56/2000) sono notevoli <sup>(17)</sup>. Al finanzia-

---

(16) In proposito, sia consentito un rinvio a M. BARBERO, *Processo al d.lgs. n. 56/2000*, in *Federalismi.it*, n. 19/2004.

(17) Come nota la Corte dei Conti nella Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni relativa all'anno 2006 (pagina 157), l'unica differenza è la modifica del

mento delle funzioni “costituzionalmente protette” il testo in esame destina, infatti, le risorse derivanti: *i)* dall’IRAP, dall’addizionale regionale all’IRPEF e dagli altri eventuali tributi regionali propri da individuare in base al principio di correlazione; *ii)* dalle compartecipazioni regionali all’IRPEF ed all’IVA; *iii)* da un fondo perequativo alimentato in prevalenza dalla fiscalità generale. Più precisamente, è previsto (articolo 8) che le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni siano determinate al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento delle spese in una Regione. Al finanziamento delle altre Regioni concorrono le quote del fondo perequativo (articolo 9). In tal senso, la perequazione è in funzione delle (minori) capacità fiscali di alcuni territori (tutti, tranne quello della Regione più ricca), in conformità al dettato costituzionale. Tuttavia, essa opera anche in funzione di indicatori (standardizzati) di fabbisogno, in deroga alla previsione di cui all’articolo 119, comma 3, della Costituzione. Prudentemente ma un po’ pilatescamente, il testo in esame, memore dell’esperienza fallimentare del d. lgs. n. 56/2000 – il quale aveva previsto una fase transitoria della durata di 13 anni, poi significativamente aumentati ad oltre 60<sup>(18)</sup> – non scandisce nel dettaglio le tappe del passaggio dall’attuale al nuovo regime, limitandosi a prevedere che esso debba avvenire “con gradualità di applicazione” (articolo 10).

Anche le attività e connesse spese di cui al punto *b)* (funzioni fondamentali degli Enti locali) godono della garanzia della copertura integrale dei fabbisogni, con le stesse modalità appena illustrate (compresa la mancata previsione di un termine preciso per il distacco dalla spesa storica ed il transito verso il nuovo regime), salvo un solo, ma assai rilevante aspetto: mentre per i Comuni di medio-piccole dimensioni le relative risorse transitano attraverso i bilanci regionali<sup>(19)</sup>, per gli altri Enti lo-

---

meccanismo perequativo, nel testo in esame, a differenza che nel d.lgs. n. 56/2000 cit., frutto di una “somma di risultati parziali e non più di un meccanismo unico”.

(18) A seguito della novella introdotta dall’articolo 1, commi 319 e seguenti, della legge n. 266/2005 (Legge finanziaria statale per il 2006).

(19) E, ai sensi dell’articolo 9, comma 5, devono essere “integralmente distribuite da

cali (Comuni medio-grandi, Province e, quando saranno istituite, Città metropolitane) il finanziamento è assicurato direttamente dallo Stato, anche se con meccanismi apparentemente simili (l'articolo 11, comma 3, prevede il ricorso a "compartecipazioni e fondi perequativi"). Saranno i decreti delegati a precisare le relative soglie dimensionali, basandosi sul criterio demografico. Tale disciplina, oltretutto assai lacunosa, è il frutto del tentativo (in gran parte fallito) di conciliare le già ricordate posizioni antitetiche di Regioni ed Enti locali intorno alla definizione del ruolo delle prime nei confronti dei secondi. La soluzione prospettata, tuttavia, è priva di qualsiasi appiglio al testo costituzionale, che non discrimina gli Enti locali a seconda della loro dimensione – a meno di voler proporre un'improbabile interpretazione estensiva dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione – e riflette una "non scelta" fra un modello di finanza pubblica (come quello attuale) di tipo stato-centrico ed uno articolato su due livelli di coordinamento (Stato-Regioni e Regioni-Enti locali), più simile a quello proprio delle Regioni speciali. Non sorprende, pertanto, che essa sia stata bocciata da entrambe le parti della contesa <sup>(20)</sup>. Si tratta, quindi, di un'altra ipotesi sul futuro percorso di attuazione del federalismo fiscale, anche se in questo caso una soluzione alternativa dovrà verosimilmente essere trovata prima dell'approvazione della legge-delega e non potrà essere procrastinata alla fase di stesura dei decreti delegati.

Le attività e connesse spese di cui al punto *c*) sono finanziate: *i*) con il gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio della compartecipazione regionale all'IRPEF e/o dal gettito dell'addizionale regionale all'IRPEF (articolo 8, comma 3, cit.); *ii*) con quote dedicate del fondo perequativo (articolo 9,

---

ciascuna Regione ai Comuni del proprio territorio nello stesso esercizio finanziario in cui affluiscono al bilancio della Regione".

(20) Cfr al riguardo le considerazioni critiche espresse nel *Documento di Legautonomie sul disegno di legge delega sul federalismo fiscale* del 26 luglio 2007. In dottrina, cfr. F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, *Il disegno di legge sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in tema di federalismo fiscale: prime riflessioni*, cit.

comma 6). Il valore dell'aliquota di equilibrio è stabilito al livello sufficiente ad assicurare al complesso delle Regioni un ammontare di risorse tali da pareggiare esattamente l'importo degli attuali trasferimenti, che vengono contestualmente soppressi. Il riparto delle quote del fondo perequativo avviene in base a parametri di capacità fiscale per abitante e ad indicatori di dimensione demografica. In questo caso, pertanto, le minori esigenze di uniformità non impongono la garanzia della copertura integrale dei costi, così come, per le stesse ragioni, si prevede che il criterio di finanziamento basato sulla spesa storica debba essere superato in (soli) cinque anni (articolo 10, comma 2).

Infine (fattispecie di cui al punto *d*)) gli interventi finalizzati agli obiettivi di cui all'articolo 119, comma 5, della Costituzione sono finanziati con: *i*) contributi speciali dal bilancio dello Stato, i quali confluiscono, mantenendo le proprie finalizzazioni, in appositi fondi destinati ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni. Trattasi, pertanto (e come ampiamente argomentato anche dalla Corte costituzionale<sup>(21)</sup>), di risorse vincolate nella destinazione, anche se i relativi obiettivi e criteri di utilizzazione devono essere definiti sentita la Conferenza unificata; *ii*) con i finanziamenti dell'Unione europea; *iii*) con i relativi cofinanziamenti nazionali, per i cui oneri, peraltro, non vengono neppure abbozzate possibili forme di copertura. È espressamente prevista la soppressione di tutti gli interventi attualmente finanziati con contributi a specifica destinazione aventi carattere di generalità e la loro riconduzione nell'ambito del finanziamento ordinario. Chissà se tale previsione, laddove fosse approvata, riuscirà a fermare l'emorragia di fondi statali settoriali e vincolati in materie di competenza regionale che ogni anno viene generata dalla legge finanziaria dello Stato, con conseguenti strascichi contenziosi davanti alla Corte costituzionale?

Per quanto concerne gli Enti locali i meccanismi finanziari sono ovviamente agganciati e commisurati alle funzioni ammi-

---

(21) Cfr. *supra*, nota 6.

nistrative loro spettanti. Si tratta, in modo altrettanto ovvio, delle funzioni attualmente esercitate (cfr. anche l'articolo 15, comma 1), in attesa che il cd. "Codice delle Autonomie" ridefinisca la nuova mappa delle competenze. Tale interpretazione trova conferma nella disposizioni che impongono a Stato e Regioni, ciascuno nell'ambito delle materie di propria competenza legislativa, di farsi carico del finanziamento delle nuove funzioni amministrative che verranno attribuite agli Enti locali in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione (artt. 11, comma 3, e 16, comma 2). Le risorse tributarie e tariffarie (articolo 12 cit.) sono integrate mediante le erogazioni a carico di due distinti fondi perequativi istituiti nel bilancio dello Stato, di cui uno a favore delle Province ed uno a favore dei Comuni (articolo 15) Si tratta, peraltro, dei soli Comuni medio-grandi, poiché, come detto, il finanziamento degli altri è intermediato dalle Regioni. Tuttavia, non è chiaro se ciò riguardi sono le funzioni fondamentali (come sembra disporre l'articolo 6, comma 1, lettera *b*) cit.), oppure tutte le funzioni (come sembra implicare l'articolo 15 cit.). L'importo di ciascun fondo è fissato inizialmente in misura pari allo storico dei trasferimenti ordinari in favore di Comuni<sup>(22)</sup> e Province, sia di parte corrente che di parte capitale. Per i Comuni affluisce, altresì, al fondo perequativo la compartecipazione all'IRPEF, ivi compresa la sua variazione annuale. Nell'ultima versione del testo non è più previsto alcun incremento annuale dei fondi, che in una versione precedente era invece parametrato ad un saggio pari al tasso di inflazione programmato aumentato di un punto.

Come per le Regioni, anche per Comuni e Province il riparto dei fondi è legato, oltre che ad indicatori di capacità fiscale, anche ad indicatori di fabbisogno.

Più precisamente, esso avviene in base a: *i*) un indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza tra un valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e un valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di

---

(22) Per i Comuni, tale disposizione è più favorevole di quella contenuta nella prima versione del testo, che commisurava il fondo perequativo alla differenza tra lo storico dei trasferimenti ed il gettito dell'addizionale comunale all'IRPEF.

applicazione generale; *ii*) uno schema di perequazione della capacità fiscale, peraltro neppure abbozzato. Altra anomalia deriva dal fatto che anche il riparto delle risorse di parte capitale avvenga in funzione di un indicatore di fabbisogno calcolato su dati relativi alle sole spese di parte corrente <sup>(23)</sup>.

#### 4. *Il coordinamento finanziario*

Al riguardo, oltre alla (solita, inevitabile ma finora sterile) enfasi sui percorsi di armonizzazione contabile quale indispensabile presupposto per un'efficace azione di monitoraggio <sup>(24)</sup>, l'articolo 3 si segnala per la previsione di uno nuovo strumento, certamente interessante sul piano teorico-astratto, ma sulla cui concreta fattibilità è lecito nutrire più di un dubbio, specialmente per ciò che concerne la sua tempistica, che male pare conciliarsi con quella degli attuali lavori parlamentari, di fatto imponendo una sorta di problematica anticipazione della sessione di bilancio ad una fase addirittura antecedente alla presentazione e discussione del documento di programmazione economico-finanziaria. Si tratta, infatti, di un collegato alla manovra finanziaria statale, che dovrebbe provvedere ad assicurare il "coordinamento dinamico" delle fonti di copertura che consentono di finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite a Regioni ed Enti locali.

Esso dovrebbe essere presentato annualmente dal Governo alle Camere sotto forma di disegno di legge allegato al DPEF, previa una fase di concertazione con la Conferenza unificata da iniziare entro il mese di aprile, per essere discusso ed approvato tassativamente prima della chiusura della sessione di bilancio. Con le stesse modalità dovrebbe essere anche fissato il concor-

---

(23) La prima versione, in effetti, differenziava i criteri di riparto, rispettivamente, per le risorse correnti e per quelle in conto capitale, per le quali ultime era previsto il riferimento a soli indicatori di fabbisogno, calcolati in relazione alle differenti dotazioni di infrastrutture.

(24) In teoria, nel testo in commento è prevista, innovativamente, la possibilità di sanzioni per i casi di "mancato rispetto della standardizzazione dei bilanci", ma si tratta di una previsione assai generica e, quindi, poco credibile.

so di ciascun livello di governo agli indicatori rilevanti per l'osservanza dei vincoli comunitari, indicazioni, queste, che il DPEF dovrebbe poi recepire formalmente. Dall'ultima versione del testo sono scomparse le disposizioni che riguardavano specificamente i saldi-obiettivo in termini di avanzo e di debito per Regioni ed Enti locali <sup>(25)</sup>, mentre sono rimaste quelle che prevedono meccanismi di sanzione commisurati all'entità dello scostamento tra obiettivi programmati e risultati realizzati. In particolare, è previsto un sistema di sanzioni efficaci ed effettive per gli enti inadempienti e di incentivi per gli enti virtuosi. Le sanzioni potranno implicare l'incremento automatico delle entrate tributarie ed *extra*-tributarie, l'adozione di provvedimenti sostitutivi, nonché, nei casi di estrema gravità, lo scioglimento degli organi degli enti inadempienti. Si è già accennato alla questione relativa al problematico inquadramento del potere regionale di coordinamento finanziario nei confronti degli Enti locali, con la diatriba, ancora irrisolta, fra questi ultimi e le stesse Regioni. Come detto, nel testo in commento, rispetto alle versioni precedenti, è stata in gran parte corretta l'originaria impostazione "filo-regionalista", accogliendo molte delle rivendicazioni degli Enti locali, o almeno di quelli medio-grandi. Sono, tuttavia, rimaste due disposizioni che presuppongono quel ruolo di coordinamento delle Regioni tanto vivacemente contestato. Si tratta, in primo luogo, dell'articolo 2, comma 1, lettera *i*), per il quale, "al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica, le Regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in Conferenza unificata e nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica predeter-

---

(25) In particolare, era previsto che, per ciascuna Regione ed Ente locale, il saldo complessivo del bilancio preventivo e del conto consuntivo, definito come differenza tra entrate finali e spese finali, non potesse presentare, se non occasionalmente, valori negativi, comunque mai superiori al livello della spesa per investimenti diretti di natura non finanziaria e mai superiore ad un limite prestabilito. Quanto al debito, era consentito per finanziamento dei soli investimenti diretti di natura non finanziaria ed in ogni caso si prevedeva che la durata massima di ogni singolo prestito non potesse superare i 20 anni e che, per ciascun ente, gli oneri del servizio del debito (quote interessi + quote capitali) dovessero essere inferiori a percentuali prestabilite di alcune entrate di natura tributaria.

minati, possono adattare, previa intesa in sede di Consiglio delle autonomie locali, per gli enti locali del territorio regionale, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti” in ciascuna di esse. Tale previsione sembra preludere ad una sorta di “regionalizzazione” dei vincoli di finanza pubblica e, quindi, dei relativi strumenti di coordinamento, primo fra tutti il Patto di stabilità interno (peraltro, singolarmente, mai menzionato né da questa né da altre disposizioni), similmente a quanto già oggi accade per le Regioni a statuto speciale <sup>(26)</sup>.

La seconda disposizione è quella di cui all’articolo 15, comma 8, ai sensi della quale “Le Regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in Conferenza unificata e previa intesa in sede di Consiglio delle autonomie locali, possono, avendo come riferimento il complesso delle risorse assegnate dallo Stato a titolo di fondo perequativo ai Comuni e alle Province inclusi nel territorio regionale, procedere a proprie valutazioni della spese corrente standardizzata e delle entrate standardizzate (...), nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture; in tal caso il riparto delle predette risorse è effettuato sulla base dei parametri” in tal modo definiti. In sostanza, si consente a ciascuna Regione, con la descritta procedura concertata, di adattare gli schemi perequativi relativi agli Enti locali compresi nel proprio territorio alle peculiari esigenze di ciascuno, operando anche in tal caso (così come nel precedente) come una sorta di “camera di compensazione”.

Come tali disposizioni (ed in particolare la seconda), laddove siano mantenute nel testo finale, possano conciliarsi con la nuova impostazione della delega, e con il descritto assetto duale che essa prospetta per la finanza locale, è questione assai complessa, che spetterà ai lavori parlamentari ed, eventualmente, ai futuri decreti delegati risolvere.

---

(26) In proposito, cfr, volendo, M. BARBERO, *Un patto di stabilità interno su scala regionale? L'esperienza delle Regioni a Statuto speciale (e delle Province autonome)*, in *Federalismi.it*, n 12/2004. In argomento, si veda anche E. BUGLIONE, *La finanza*, in ISSIRFA (a cura di), *Quarto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, 2007.

## 5. *Le pagine (ancora) bianche*

### 5.1. *Le autonomie speciali*

Il testo presentato dal Governo non modifica l'ordinamento finanziario delle Regioni a statuto speciale, delle Province Autonome e dei rispettivi Enti locali<sup>(27)</sup>: quanto sopra descritto, pertanto, riguarda esclusivamente le Regioni a statuto ordinario ed i relativi Enti locali.

Nella prima versione, invero, era contenuta una disposizione che, sulla scia di quanto previsto dall'articolo 1, comma 661, della legge n. 296/2006 cit., mirava a garantire il concorso delle Autonomie speciali al riequilibrio della finanza pubblica complessiva. Essa prevedeva che ai bilanci delle Regioni speciali venisse addebitata una frazione della spesa per interessi sul debito pubblico corrispondente all'incidenza dei proventi delle compartecipazioni al gettito tributario di ciascuna Regione sul totale del gettito dei tributi erariali. A regime, tale addebito avrebbe dovuto tradursi in una riduzione della quota di compartecipazione al gettito dei tributi erariali. Inoltre, le Regioni speciali con livelli di reddito *pro-capite* superiore alla media nazionale erano escluse dal riparto dei fondi assegnati da leggi dello Stato.

Tale disposizione, fortemente osteggiata dai rappresentanti delle Autonomie speciali, è stata successivamente ritirata dal Governo e la definizione delle modalità del concorso delle stesse agli obiettivi nazionali di finanza pubblica è stata rinviata a successivi accordi bilaterali. In particolare, l'articolo 18 prevede che le Regioni a statuto speciale e le Province Autonome concorrano agli obiettivi di perequazione e solidarietà ed ai di-

---

(27) Secondo F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, *Il disegno di legge sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in tema di federalismo fiscale: prime riflessioni* cit., "il tema del finanziamento delle Regioni speciali è (...) affrontato nel d.d.l. con (...) disposizioni (...) che regolano il tema della transizione senza ancorarla ai principi generali di attuazione del federalismo fiscale e, conseguentemente, a un sistema di riferimento vincolante nelle modalità e nei tempi".

ritti e doveri da essi derivanti, nonché all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi Statuti da definire, con procedure previste dagli Statuti medesimi, entro il termine stabilito per l'emanazione dei decreti legislativi delegati.

A tal fine, si dovrà tenere conto: *i)* della dimensione della finanza di ciascuna Regione o Provincia rispetto alla finanza pubblica complessiva; *ii)* delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri – anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, e dei livelli di reddito *pro-capite* che caratterizzano i rispettivi territori o parte di essi – rispetto a quelli corrispondentemente sostenuti per le medesime funzioni dallo Stato, dal complesso delle Regioni e degli Enti locali.

### 5.2. *Le Città metropolitane*

L'unico riferimento specifico ai “Godot” del sistema istituzionale italiano è contenuto nell'articolo 17 del testo in commento, laddove si detta altresì la disciplina relativa all'ordinamento finanziario di Roma Capitale. Il comma 3, in particolare, prevede che “Al finanziamento delle Città metropolitane si provvede secondo i principi e i criteri indicati dalla presente legge, previa individuazione delle funzioni alle stesse attribuite”. Il rispettivo regime finanziario, pare di intuire, dovrebbe essere assimilabile a quello delle Province e dei Comuni medio-grandi.

Per saperne di più (quali tributi? Quali compartecipazioni? Quali e quante risorse perequative? Quali rapporti finanziari con Regioni, Province e Comuni? ecc.), non resta che attendere che il c.d. “Codice delle Autonomie” precisi finalmente la struttura e la collocazione istituzionale del nuovo livello di governo.

Anche tale partita, pertanto, sarà effettivamente giocata in sede di definizione dei decreti delegati.

### 5.3. *Il regionalismo differenziato*

Stranamente, il testo approvato “in prima lettura” dal Governo non citava mai, nemmeno di sfuggita, l’articolo 116, comma 3, della Costituzione, disposizione che, come noto, consente, attraverso una complessa procedura di concertazione interistituzionale, l’attivazione di forme di regionalismo differenziato, attraverso l’assunzione, da parte delle Regioni, di maggiori competenze in materie di legislazione concorrente o addirittura di legislazione statale esclusiva<sup>(28)</sup>.

La singolarità di tale lacuna derivava dal fatto che, per il finanziamento delle spese correlate al regionalismo differenziato, il citato articolo 116, comma 3, richiama esplicitamente i “principi di cui all’articolo 119” della Costituzione. Non può sfuggire, pertanto, l’opportunità di (almeno) abbozzare qualche ipotesi di coordinamento fra le due fattispecie, definendo un modello di federalismo fiscale sufficientemente flessibile da poter essere adattato a possibili assetti di competenze a geometria variabile, senza rinviare l’intera disciplina dei meccanismi di finanziamento delle maggiori competenze devolute alle Regioni alle singole leggi di recepimento ed attuazione delle intese fra queste ultime e lo Stato.

Al contrario, la rilevata, inevitabile interazione fra tali meccanismi e quelli (per così dire) “ordinari” impone la definizione di uno schema di finanziamento unitario, anche se, come detto, in grado di adattarsi ai vari e mutevoli ordini delle competenze. A favore di tale soluzione, depongono due ulteriori considerazioni: *i)* da un alto, alcune Regioni hanno già attivato la procedura per ottenere le maggiori competenze<sup>(29)</sup>; *ii)* alcuni autorevoli esponenti governativi hanno più volte sottolineato, se non

---

(28) Sul tema in generale, cfr L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, 2000. Sull’articolo 116, comma 3, della Costituzione in particolare cfr, *ex multis*, F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI (a cura di), *La repubblica delle Autonomie. Regioni ed Enti locali nel nuovo Titolo V*, 2003.

(29) Si tratta, soprattutto, delle Regioni Lombardia, Piemonte, Toscana e Veneto. Sul punto, con particolare riguardo ai casi lombardo, piemontese e veneto, si veda L. VIOLINI, *Editoriale. Le proposte di attuazione dell’art. 116, III comma*, di prossima pubblicazione in *Le Regioni*.

addirittura la pregiudizialità dell'attuazione del federalismo fiscale rispetto a quella del regionalismo differenziato (sostenuta, peraltro, dalla prevalente dottrina<sup>(30)</sup>), almeno la necessità che i due percorsi procedano di pari passo<sup>(31)</sup>.

Ciò spiega l'introduzione, nel testo definitivamente licenziato dal Governo poco prima della pausa estiva, di un articolo 17-*bis*, rubricato "Attuazione del terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione". Esso – erroneamente inserito nel Capo V "Coordinamento della finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome" – riguarda, in realtà, le Regioni ordinarie che intendano intraprendere l'*iter* di specializzazione previsto dalla succitata disposizione costituzionale.

A prima vista, pertanto, parrebbe essere stata colmata la lacuna del testo originario in precedenza evidenziata e stigmatizzata. In realtà, il Governo non ha operato alcuna scelta, limitandosi a porre il problema<sup>(32)</sup> e rinviandone la soluzione alle future leggi di recepimento delle intese fra Stato e Regioni.

Il richiamato articolo 17-*bis*, infatti, dispone che "Con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione forme e condizioni particolari di autonomia ad una o più Regioni (ordinarie), si provvede, altresì, all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, che devono derivare da tributi propri o da compartecipazioni a tributi erariali riferiti al territorio regionale, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e tenuto conto delle esigenze di perequazione in favore dei territori con minore capacità fiscale". Una formulazione evidentemente parziale e frettolosa<sup>(33)</sup>, che non sottende alcuna scelta effettiva circa le modalità di finan-

---

(30) Cfr, ad esempio, A. ZANARDI, *Il federalismo differenziato nell'art. 116 della Costituzione: una breve nota*, in *Federalismi.it*, n. 22/2006

(31) Si vedano, ad esempio, le dichiarazioni dei Ministri Chiti e Lanzillotta riportate da *Il Corriere della Sera* del 30 luglio 2006.

(32) Solo per questo (limitato) aspetto, la correzione di rotta del Governo è stata positivamente valutata da alcuni esponenti regionali.

(33) Non è, quello citato, l'unico caso in cui emerge una certa approssimazione del testo in esame. Al riguardo, cfr *amplius* V. CERULLI IRELLI, *Sul "federalismo fiscale" (prime provvisorie osservazioni)*, in *www.astrid-online.it*, 2007.

ziamento del regionalismo differenziato<sup>(34)</sup>.

In proposito, si azzardano alcune modeste considerazioni<sup>(35)</sup>.

Il rinvio, operato dall'articolo 116, comma 3, all'articolo 119 della Costituzione preclude il ricorso a trasferimenti settoriali specifici a carico del bilancio dello Stato. Tale soluzione, d'altra parte, oltre a perpetuare intollerabilmente assetti tipici della finanza derivata, non trova alcun aggancio esplicito nel nuovo testo costituzionale. Gli strumenti di finanziamento che l'articolo 119 della Costituzione individua sono, infatti e come noto, i tributi (regionali) propri, le compartecipazioni (regionali) al gettito di tributi erariali riferibile al territorio (di ciascuna Regione) ed il fondo perequativo. Porre gli oneri finanziari relativi al regionalismo differenziato a carico del fondo perequativo, oltre a parzialmente snaturare le finalità di tale strumento, rischierebbe di indebolire la solidarietà interregionale, condizionando il processo di redistribuzione delle risorse necessario per avvicinare le differenti capacità fiscali dei territori alla scelte delle singole Regioni.

Rimangono, quindi, i tributi propri e le compartecipazioni.

La prima soluzione, pure sostenuta da autorevole dottrina<sup>(36)</sup>, presenta rilevanti criticità: *i*) in primo luogo, rischia di circoscrivere alle sole Regioni con capacità fiscale superiore alla media la possibilità di attuare il regionalismo differenziato; *ii*) in secondo luogo, potrebbe introdurre pericolosi elementi di

---

(34) Recentemente i *mass media* hanno dato notizia di una bozza di disegno di legge attuativo dell'articolo 116, comma 2, della Costituzione predisposto dal Ministro per gli affari regionali e da esso trasmesso alla Presidenza del Consiglio (cfr M. GASPARRINI, *Federalismo con il turbo*, in *Italia Oggi*, 20 settembre 2007). Il relativo testo non è ancora stato diffuso, ma dalle anticipazioni giornalistiche si apprende che esso dovrebbe fissare "le competenze e i passaggi procedurali necessari alla definizione dell'intesa" fra Stato e Regioni interessate alla devoluzione delle maggiori competenze. Al momento, peraltro, non è dato conoscere il tenore delle eventuali disposizioni relative alle modalità di finanziamento di tali competenze, né degli eventuali meccanismi di raccordo con il disegno di legge attuativo dell'articolo 119 della Costituzione qui commentato.

(35) Cfr, *amplius*, A. ZANARDI, *Il federalismo differenziato nell'art. 116 della Costituzione*, cit.

(36) P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6/2001.

spiccata competitività nell'assetto del federalismo fiscale italiano; *iii*) si scontra con la mancanza di basi imponibili libere e con l'esigenza di contenere la pressione fiscale a livello regionale e locale; *iv*) pone l'onere del finanziamento prevalentemente a carico delle Regioni, escludendo o limitando il doveroso concorso da parte dello Stato.

La soluzione preferibile è, pertanto, quella di ricorrere all'introduzione di compartecipazioni regionali al gettito di tributi erariali con aliquote differenziate, flessibili e modulabili, in funzione delle diverso e variabile assetto delle competenze<sup>(37)</sup>. Ovviamente, laddove le compartecipazioni alimentino, anche solo parzialmente, i trasferimenti perequativi – come pare prevedere, almeno in parte, il testo in esame – occorrerà tenere adeguatamente conto dell'impatto delle maggiori aliquote connesse al decentramento delle ulteriori competenze.

Il fabbisogno sulla base del quale determinare l'aliquota maggiorata di compartecipazione non potrà che essere rappresentato, almeno inizialmente, dal costo sostenuto dallo Stato in corrispondenza delle competenze da trasferire<sup>(38)</sup>. Almeno in prima battuta, un utile riferimento operativo potrà essere ricavato dalle banche dati relative alle spesa pubblica regionalizzata.

## 6. Conclusioni (necessariamente provvisorie)

Come si è sottolineato fin dall'introduzione, la ripresa (ma sarebbe più corretto dire l'avvio concreto) del percorso legislativo di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione rappresenta senza dubbio una buona notizia.

Il pregio maggiore del testo qui brevemente analizzato risiede nel suo carattere fortemente operativo, che lo differenzia da molte delle proposte formulate negli anni scorsi, le quali (con la sola, rilevante e qui già rilevata, eccezione rappresentata dalla proposta dell'AcoFF) presentavano un carattere ed un interesse

---

(37) Conforme A. ZANARDI, *Il federalismo differenziato nell'art. 116 della Costituzione: una breve nota*, cit.

(38) Cfr ancora A. ZANARDI, *op. cit.*

puramente accademici.

Si tratta, tuttavia, almeno allo stato attuale, di una mera ipotesi di lavoro, in considerazione sia dell'incompletezza (e, talora, della approssimazione) dei suoi contenuti, in questa sede solo parzialmente evidenziate, sia, soprattutto, della persistente mancanza di un disegno politico condiviso da tutti i livelli di governo per l'attuazione del federalismo fiscale.

Sotto il primo profilo, peraltro, ossia per quanto concerne di aspetti di carattere più prettamente tecnico, il testo potrà certamente essere migliorato nel corso dell'esame da parte del Parlamento. Del resto, come si è visto, molte scelte saranno inevitabilmente rinviate ai decreti delegati e, quindi, ulteriori interventi migliorativi saranno possibili anche in quella sede.

Assai più preoccupanti paiono, invece, le difficoltà di ordine politico. Le recenti, forti tensioni fra Regioni ed Enti locali hanno messo parzialmente in ombra quelle interne al fronte regionale – ovvero soprattutto, da un lato, fra Regioni ordinarie e Regioni speciali, dall'altro fra Regioni del Nord e Regioni del Sud – le quali, tuttavia, anche se al momento latenti, rimangono assai aspre e problematiche.

I sintomi di questa persistente crisi non mancano: basti pensare al fenomeno della cd. "secessione" dei Comuni <sup>(39)</sup>, alle fughe in avanti dei nascenti regionalismi differenziati <sup>(40)</sup> e alle proposte solitarie di attuazione di modelli spinti di federalismo fiscale <sup>(41)</sup>.

Sono tutte questioni che il disegno di legge qui analizzato non affronta, se non parzialmente, ma che prima o poi dovranno essere risolte.

---

(39) Sul quale, cfr A. FERRARA, *Questione settentrionale. Dalla grande alla piccola secessione: la migrazione territoriale dei Comuni come istanza di specializzazione in deroga ai principi del federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, n. 15/2007, G.M. SALERNO, *Le Regioni ad autonomia speciale e il federalismo fiscale: un questione da affrontare*, in *Federalismi.it*, n. 12/2007, nonché, volendo, M. BARBERO, *Enti locali in fuga: questioni di "forma" e di "sostanza"*, in *Federalismi.it*, n. 9/2007.

(40) Cfr *supra* paragrafo 5.3 e nota 29.

(41) In particolare, la Regione Lombardia ha presentato al Parlamento una formale proposta, accurata ed interessante, di attuazione del federalismo fiscale (Proposta di legge al Parlamento n. 0040, "Nuove norme per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", approvata dal Consiglio regionale nella seduta del 19 giugno 2007).

# **La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione**

---

di Antonio Floridia

## **Sommario**

1. *Premessa*. – 2. *Come riprodurre il capitale sociale: il caso toscano*. – 3. *Meccanismi e incentivi istituzionali e nuovi modelli di partecipazione*. – 4. *La struttura della legge*. – 5. *Il nesso tra partecipazione e decisione: “legarsi le mani”, avere “le mani libere” o “larsene le mani”?* – 6. *La democrazia deliberativa: il modello normativo*. – 7. *Dai principi alle procedure*. – 8. *Partecipazione e conflitto: le dimensioni “macro” e “micro” delle politiche pubbliche*. – 9. *I meccanismi di regolazione dei conflitti locali*. – 10. *Conclusioni*.

## **1. Premessa**

Il processo politico avviato in Toscana nel corso degli ultimi mesi e ora giunto ad un passaggio decisivo, con l'approvazione da parte della Giunta regionale di un progetto di legge sulla partecipazione, ora al vaglio del Consiglio regionale <sup>(1)</sup>, può essere letto a partire da una molteplicità di punti di vista: qui noi cercheremo, in particolare, di cogliere la *trama teorica*, i presupposti di teoria politica che essa contiene e cercheremo altresì di mostrare come i dispositivi che essa introduce potranno concretamente incidere sulla forma dei processi di *policy-making* che caratterizzano oggi le istituzioni locali e regionali del nostro paese. Naturalmente, non si potrà non partire

---

(1) Il testo, “*Norme per la partecipazione alle scelte politiche regionali e locali*”, è disponibile all'interno del sito [www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it), nella sezione “partecipazione”.

dalla specificità del contesto politico, culturale e istituzionale, quello della Toscana, in cui un tale progetto è nato, e che ne hanno reso possibile la stessa concezione; ma cercheremo di sottolineare anche, in chiave comparata, quali insegnamenti più generali se ne possano trarre.

La tesi cheosterremo può essere riassunta in questi termini: questo progetto politico e legislativo può essere letto come un tentativo di *dare forma istituzionale e procedurale* ai principi normativi che sono stati prodotti, negli ultimi anni, dall'elaborazione teorica sulla "democrazia deliberativa", tenendo conto delle numerose e varie esperienze di "democrazia partecipativa" che si sono sviluppate nel panorama delle democrazie contemporanee. Come vedremo, non tutte le procedure disegnate dalla legge possono essere ricondotte, in senso proprio, al modello teorico della democrazia deliberativa, ma tale modello, tuttavia, ne costituisce il principale punto di riferimento. Inoltre, come vedremo, è possibile individuare, nel disegno istituzionale che la legge prospetta, le tracce di particolari accentuazioni o versioni di questo modello, così come via via esso si è venuto definendo e articolando nella letteratura teorica e in quella specialmente rivolta all'analisi delle pratiche e delle esperienze deliberative.

Prima di analizzare in che modo questo tentativo venga perseguito nei dispositivi che il testo della legge prevede, ci soffermeremo sulle finalità politiche che sono alla base di questo progetto: un progetto che possiamo definire come espressione, e come uno dei veicoli, di una possibile *strategia istituzionale di riproduzione del capitale sociale*, all'interno di un contesto regionale, quello toscano, in cui le tradizionali risorse del tessuto associativo e partecipativo sembrano esposte a particolari rischi di erosione e logoramento <sup>(2)</sup>.

---

(2) Com'è noto, sul concetto di "capitale sociale" esiste oramai una vasta letteratura, sociologica e politologica (su cui si veda BAGNASCO *et al.*, 2002): per chiarire in che senso, in questa sede, parleremo di "capitale sociale", differenziandoci da altri possibili usi, riportiamo la definizione che ne dà CARTOCCI (2007) in un suo recente lavoro: "nelle pagine seguenti, intenderò l'espressione 'capitale sociale' come risorsa collettiva, indivisibile e non appropriabile, dunque come bene pubblico: (...) lo *stock* del capitale sociale determina il grado di coesione sociale, l'ampiezza e la profondità dei

## 2. Come riprodurre il “capitale sociale”: il caso toscano

All'interno del “programma di governo” presentato nel 2005 dalla nuova Giunta regionale toscana, all'inizio della legislatura, e in particolare all'interno del capitolo intitolato “per una regione coesa e partecipata”, era apertamente richiamata “l'idea” di una legge regionale sulla partecipazione: ma appunto come un’”idea”, poco più che una suggestione, ancora piuttosto indeterminata, se non nelle finalità generali alle quali avrebbe dovuto corrispondere.

“[...] una società più partecipe dei processi di coesione e inclusione, oltre i tradizionali modelli dello stato sociale, significa anche una società più coinvolta attraverso nuove forme di partecipazione fra diversi livelli istituzionali, associazioni, movimenti, ecc.”[...] “Tutto questo richiede un'elevata partecipazione da parte di una società attiva, critica, dinamica. Da oltre un decennio, la legislazione nazionale e regionale ha introdotto con sempre maggiore frequenza istituti rivolti a favorire l'intervento del cittadino nelle scelte di natura collettiva, fino a definire la partecipazione come un altro dei diritti fondamentali di cittadinanza”. [...] “Dal diritto di accedere ai documenti ed alle informazioni della pubblica amministrazione, si è passati a forme più avanzate, per quanto sperimentali, di bilanci partecipati, fino a momenti di confronto collettivo su temi fondamentali per la vita dei cittadini, come le scelte sull'ambiente, sulla gestione dei servizi pubblici, o sull'assetto del territorio. *Da qui l'idea di una legge regionale sulla partecipazione, che nasce dall'esigenza di raccogliere queste esperienze e valorizzarle, per assicurare una presenza attiva, concreta e costante del cittadino nel momento delle scelte che lo interessano, nella democrazia politica, nel controllo della gestione della cosa pubblica, nella verifica degli esiti delle*

---

legami orizzontali (di solidarietà tra sconosciuti) e la natura delle relazioni con le istituzioni. In breve, l'espressione designa un insieme di caratteristiche che attestano la qualità della società civile, e può essere considerato come sinonimo di ‘senso civico’. Questo tipo di dotazione collettiva non può che riflettersi anche sulla qualità delle istituzioni politiche e sullo sviluppo delle relazioni di mercato, determinando il tessuto etico in cui avvengono transazioni economiche e relazioni cittadini-istituzioni: affidabilità degli attori, rispetto delle regole, ridotta incidenza di comportamenti opportunistici, lealtà verso le istituzioni” (pp. 52-53).

*politiche*” (c.vo nostro) <sup>(3)</sup>.

Da queste formulazioni programmatiche, e dalle dichiarazioni che hanno poi aperto il percorso di elaborazione della legge <sup>(4)</sup>, emerge una duplice motivazione politica:

a) da un lato, la percezione di una sorta di *impasse* nei tradizionali circuiti della *accountability* e della *responsiveness* democratica; e

b) dall'altro, l'esigenza di “raccolgere” e “valorizzare”, entro un nuovo quadro normativo, le varie e numerose esperienze di “partecipazione” o di “coinvolgimento” dei cittadini previste o suggerite dalla stessa legislazione nazionale e regionale, dal nuovo Statuto regionale, dalle direttive comunitarie, o sperimentate autonomamente dagli enti locali.

Mostreremo in seguito come la nuova legge cerchi di rispondere a questo duplice ordine di questioni; ma non si po-

---

(3) “Programma di governo” della Giunta regionale, disponibile sul sito della Regione Toscana, [www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it).

(4) In particolare, l'assessore alle riforme istituzionali e alla partecipazione, Agostino Fragai, così illustrava le premesse e gli obiettivi della legge, nell'intervento di apertura dell'assemblea che ha aperto il percorso partecipativo di elaborazione della legge (13 gennaio 2006: si veda la successiva nota 14): “La legge” [vuole affrontare] il problema della crisi della rappresentanza [...]. Tale crisi è dovuta a molti fattori e presenta degli elementi comuni all'intera società europea (crollo delle ideologie, crisi di rappresentanza dei grandi partiti di massa, frammentazione sociale, ecc.)....Le istituzioni funzionano se coloro che esercitano il mandato, cioè gli eletti, riescono a stabilire una comunicazione permanente con i cittadini, lungo l'intero arco della legislatura. La ‘democrazia di mandato’ affida nelle mani di pochi i compiti di governo, e la domanda di confronto permanente proviene [oggi] anche dai sindaci [nonostante l'elezione diretta]. Con l'assemblea di oggi parte un lavoro il cui esito sarà determinato dal confronto con la società toscana. Il metodo stesso che abbiamo deciso di adottare per giungere alla definizione della legge potrà essere un possibile modello, da riproporre in altre occasioni per argomenti anche diversi. La Regione guarda alla partecipazione come ad un pensiero forte, non solo più inclusivo e democratico, ma anche più efficace e tempestivo nel raggiungimento degli obiettivi. Scommettiamo sulla maturità della società, sul senso civico dei cittadini e sul loro patrimonio di conoscenza e professionalità. Promuovere processi, strumenti e istituti di partecipazione non significa togliere responsabilità alla politica, ma mettere in pratica la volontà di distribuirli, in modo che l'amministratore, il politico e il singolo cittadino si impegnino reciprocamente su obiettivi condivisi. Vogliamo incidere davvero sui processi democratici, proponendo un incontro fecondo tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa” (dal verbale dell'assemblea, disponibile sul sito [www.regione.toscana.it/partecipazione](http://www.regione.toscana.it/partecipazione)).

trebbero tuttavia comprendere pienamente queste motivazioni se non collochiamo l'idea stessa di una legge regionale sulla partecipazione all'interno dello scenario politico e istituzionale della Toscana di oggi. Uno scenario che, oggi, è tuttora ampiamente segnato da una ricca dotazione di capitale sociale, ma che ha vissuto, dopo l'Ottantanove, un processo di crisi e trasformazione della cultura politica territoriale che aveva caratterizzato i decenni post-bellici. Tra le manifestazioni decisive di questo cambiamento, un aspetto ci interessa qui sottolineare innanzi tutto: il prodursi di quello che possiamo definire *come un progressivo disancoraggio del ricco tessuto associativo e partecipativo della regione dalla cornice della "subcultura rossa" entro cui era stato a lungo incastonato, e il suo evolvere verso forme più autonome e pluraliste.*

La valutazione sul destino delle regioni rosse, negli anni della cosiddetta "transizione", è stata a lungo, e spesso lo è ancora oggi, vittima di una singolare schizofrenia, oscillando, spesso a ridosso di singoli e specifici eventi elettorali, tra l'immagine di una continuità statica e conservatrice, da una parte, e dall'altra quella di un "crollo" oramai imminente e inarrestabile. In realtà non si è dimostrata vera né l'una né l'altra diagnosi. Certo, se ci atteniamo ad una definizione rigorosa di "subcultura politica territoriale" e poniamo l'accento sulla sua dimensione politico-culturale e ideologica, allora non c'è dubbio: la subcultura rossa "probabilmente sta per scomparire" (CACIAGLI, 2003, p. 128) o vive un "progressivo declino" (RAMELLA, 2005, p. 201). Tuttavia, evidentemente, non eravamo e non siamo di fronte ad un sistema politico e sociale compatto e monolitico, che improvvisamente svanisce: molti degli elementi che lo caratterizzavano hanno vissuto e vivono fasi che sono, insieme, di crisi, evoluzione e adattamento. Vi è un quadro articolato di mutamenti e di persistenze, e certamente il tema della "elevata strutturazione della società civile" (RAMELLA, 2005, p. 203), e di come essa oggi si esprima in forme diverse dal passato, è uno dei temi decisivi per comprendere oggi la perdurante specificità di queste società regionali, come mostrano peraltro anche le più recenti indagini sulla geografia del capitale sociale in Italia (CARTOCCI,

2007).

Non possiamo, in questa sede, argomentare più ampiamente questo giudizio: vorremmo solo invitare a rifuggire da una visione schematica tanto del precedente intreccio tra subcultura e *civiness*, quanto dello stesso, attuale processo di “autonomizzazione” del tessuto associativo. Da una parte, in passato, non vi erano solo pre-esistenze storiche “sfruttate” dalla cultura politica egemone, un capitale sociale ereditato ed “incapsulato” da un determinato sistema politico: era quella stessa cultura politica, e gli strumenti in cui si incarnava, il partito di massa e le istituzioni locali da esso controllate, ad agire consapevolmente per *alimentare e riprodurre* quelle dotazioni di “spirito civico” che la società possedeva; dall’altra parte, oggi, sarebbe altrettanto schematico pensare ad una società civile finalmente “liberata” dai precedenti ceppi politico-ideologici e proiettata in una dimensione “conflittuale”, rispetto a quella “consensuale” precedente: siamo pur sempre di fronte ad una costellazione associativa che, se non ha più un preciso baricentro partitico attorno cui ruotare, rimane tuttavia largamente segnata da un insieme di orientamenti politici e culturali che recano in sé i tratti della propria origine e della propria storia e che continuano ad esprimersi largamente come tali anche sul piano elettorale, (sia pure, anche in questo caso, in forme e con motivazioni diverse dal passato).

In questo quadro, occorre poi introdurre altri due essenziali tasselli, *la crisi dei partiti e i nuovi assetti istituzionali del governo locale*.

In una regione come la Toscana, *ça va sans dire*, nel precedente modello di integrazione subculturale, i partiti – e non solo il PCI – svolgevano pienamente la loro classica funzione di articolazione e aggregazione della domanda sociale e di raccordo tra la società e le istituzioni. Oggi, questo ruolo – per quanto sia un errore considerarlo del tutto smarrito, soprattutto nei piccoli e medi centri urbani, di cui la Toscana è particolarmente ricca - appare largamente compromesso e comunque, se appare dubbio che possa essere recuperato, certamente non potrà esserlo nelle

forme del passato (5).

Dall'altra parte, abbiamo il nuovo assetto istituzionale del governo locale, segnato dall'elezione diretta dei sindaci e dalla crisi delle assemblee elettive: schematizzando, da una parte, sindaci "forti", legittimati politicamente dall'elezione diretta, ma spesso anche più "soli", chiamati a fronteggiare una domanda sociale esigente, poco "filtrata" da corpi intermedi o da strutture collettive di rappresentanza degli interessi; dall'altra, consigli comunali frammentati, spesso incapaci di offrire un reale luogo di selezione e aggregazione delle spinte o delle richieste che giungono "dal basso", e altrettanto spesso oscillanti tra impotenza politica e rissosità, tra la "nostalgia" del perduto ruolo di *king maker* e la ricerca di spazi particolaristici di contrattazione.

Assumiamo dunque questo nuovo scenario, qui sommariamente richiamato, e chiediamoci, in particolare, in che modo il su citato "disancoraggio" del tessuto associativo incida sul rapporto tra istituzioni locali e società civile: ovvero, per tornare al primo punto sopra indicato, come esso agisca sui tradizionali circuiti della *accountability* e della *responsiveness* democratica.

---

(5) Va sottolineato in particolare "l'indebolimento" di una delle componenti fondamentali della subcultura rossa: il venir meno del ruolo centrale del partito (e poi dei partiti post-comunisti) nel "coordinamento della fitta rete istituzionale e associativa locale" (REMELLA, 2005, p. 201). Sul confronto e la diversa evoluzione delle due grandi subculture territoriali italiane, oltre a TRIGILIA (1986), cfr. MESSINA (2001), FLORIDIA (1999) e, più recentemente, con un'attenzione particolare al tema del "capitale sociale", ALMAGISTI (2007). Va sottolineato poi un aspetto, spesso sottovalutato, degli effetti specifici che l'esistenza di una cultura politica egemone e di una forte continuità nei comportamenti elettorali ha prodotto sulla qualità e i caratteri delle politiche pubbliche locali (e, per questa via, sulle forme dello sviluppo economico): come già sottolineava TRIGILIA (1986), e ora riprende RAMELLA (2005, p. 141), "proprio la comune appartenenza politica, insieme alla presenza di una *legittimazione diffusa* nei confronti delle istituzioni (non fondata, quindi, sulla soddisfazione di interessi particolari), ha favorito l'implementazione di politiche di più ampio respiro, basate sull'offerta di beni collettivi anziché su interventi meramente distributivi". Potremmo dire, cioè, che l'esistenza di una solida "riserva di consenso" elettorale poteva "liberare" i decisori politici dall'incombenza di un'affannosa rincorsa delle "preferenze" immediate degli elettori e orientare maggiormente quindi la loro azione su politiche di medio-lungo periodo: come dovrebbe essere "normalmente", peraltro, secondo una visione classica del ciclo dell'*accountability* elettorale.

Un punto di osservazione privilegiato sono le politiche pubbliche locali: la percezione diffusa è quella di una crisi di efficacia e di efficienza, di una grave difficoltà a misurare il reale grado di consenso che una determinata scelta ottiene o può ricevere, di individuare un preciso ordinamento nelle “preferenze” dei cittadini e, conseguentemente, fissare una scala di priorità nell’agenda del decisore pubblico. I canali di comunicazione tra le istituzioni della democrazia rappresentativa e la società sembrano opachi, se non proprio occlusi. La legittimità democratica delle istituzioni non sembra tradursi in una piena legittimazione delle scelte compiute: vi è uno scarto tra autorità politica chiamata a decidere e riconoscimento sociale delle decisioni.

I meccanismi della democrazia di mandato, d’altra parte, sembrano inceppati. A che cosa si può affidare, ad esempio, un sindaco, come bussola della propria azione? Al “programma elettorale” presentato ai cittadini, certo, in primo luogo. Ma, come sappiamo, i programmi sono spesso, e inevitabilmente, generici; e, soprattutto, nulla potrebbero dire sul modo con cui affrontare le mille emergenze della vita quotidiana di una città, i nuovi problemi che insorgono durante il mandato, le vie molto diverse che possono essere seguite nella concreta realizzazione degli stessi obiettivi che pure, a suo tempo, erano stati indicati nei programmi. Si può governare, e governare bene, pensando solo al momento finale, in cui si dovrà “render conto” delle politiche adottate, presumendo di poterne essere premiati? E, nel frattempo, attraverso quali strumenti è possibile valutare l’impatto delle proprie scelte, e come calibrarle, di volta in volta, rispetto alle domande sociali? Insomma, appare sempre più chiaro che non è possibile compiere delle “buone scelte”, senza sollecitare l’attivo coinvolgimento di quei soggetti sociali che, di quelle politiche, sono i naturali destinatari, misurandone il consenso, e senza promuovere un loro intervento nelle stesse successive fasi di implementazione di una politica. Ma, d’altra parte, i modi e gli strumenti con cui procedere in questa direzione non sembrano facilmente individuabili e praticabili.

E poi, ancora, cosa vuol dire realmente “rispondere” alle

domande dei cittadini, (o come dice una vulgata oramai corrente, “*seguire* la volontà della gente”), se le preferenze che essi esprimono sono (oggi, forse, più che mai) frammentate e contraddittorie, sfuggenti, mutevoli e incoerenti nel tempo? In che misura è possibile, ma anche *giusto*, per un decisore pubblico, “adeguarsi” puntualmente ad esse (ammesso che si riesca correttamente ad interpretarle), o non piuttosto, al limite, ignorarle e puntare alla coerenza di un proprio progetto di medio-lungo periodo, affidando solo al momento elettorale l’eventuale premio o sanzione per le scelte compiute? <sup>(6)</sup>.

Si dirà, giustamente, che quelli qui richiamati sono nodi di vasta portata, non riducibili ad una specifica realtà, e che addirittura essi richiamano le classiche aporie, o le diverse interpretazioni, di alcuni concetti-chiave di una qualsivoglia teoria della democrazia: *representation, accountability, responsiveness* <sup>(7)</sup>.

(6) Di fronte alle difficoltà odierne, quest’ultima posizione, in effetti, è molto più diffusa di quanto si possa pensare, in una parte dell’opinione pubblica e in una parte (consistente) dello stesso ceto politico che, forte (in molti più casi di quanto oggi si tenda ad ammettere) di un effettivo “mestiere” e di buone capacità politiche, interpreta il proprio ruolo secondo uno schema che potremmo definire “elitistico-shumpeteriano” *allo stato puro*. Le frasi-chiave sono: “siamo stati eletti per decidere!”, “se dovessimo star dietro a tutto quello che la gente dice, non si deciderebbe mai nulla”, “la questione è troppo complessa per lasciarla in mano al primo venuto...”, “se non va bene così, vuol dire che ci rimanderanno a casa”.

(7) Su questo tema, ci limitiamo qui a ricordare, tra i testi recenti e più importanti, il lavoro di N. URBINATI (2006a), che afferma una visione secondo cui “*participation and representation*” non vanno considerate “*as alternative forms of democracy, but as related forms constituting the continuum of political judgement and action in modern democracies*” (p. 3). L’autrice, giudicando oramai sterile la contrapposizione tra una teoria shumpeteriana della “democrazia elettorale” e una visione “partecipazionista” della democrazia, e rifiutando una visione “minimalista” della rappresentanza come mera selezione elettorale delle *élites* governanti, propone una teoria della democrazia rappresentativa come “*a form of political process that is structured in terms of the circularity between institution and society*” (p. 24): “*in a government that derives its legitimacy from free and regular elections, the activation of a communicative current between a civil and political society is essential and constitutive, not just unavoidable*”. Una linea di ricerca, peraltro, che è stata “incoraggiata” e “ispirata”, come nota l’autrice, dall’*“extremely rich debate over deliberative democracy”* (e si citano innanzi tutto i nomi di Habermas ed Elster, pp. 8 e 232). L’altro testo di riferimento è quello di BERNARD MANIN (1995), fondamentale per comprendere la “genealogia” dei concetti che si incontrano ogni qualvolta discutiamo di democrazia – un approccio, quello di Manin, con il quale interloquisce criticamente il lavoro della Urbinati, giudicandolo come un tentativo “*to combine the two contemporary approaches to*

Non possiamo certo addentrarci su un tale terreno. È possibile tuttavia misurare, per così dire, la portata empirica di questi concetti, qui ed ora, pensando alla crisi della democrazia italiana, oggi, e alla perduranti specificità territoriali e regionali che caratterizzano il nostro paese.

In questo quadro, il caso toscano si può dire che valga come prova *e contrario*, e può suggerire in chiave comparata interessanti percorsi interpretativi. Il punto di partenza – tornando alle motivazioni politiche dell’iniziativa legislativa che ci proponiamo di analizzare – è dunque la percezione di un passaggio critico nei meccanismi di funzionamento della democrazia, ma la percezione di queste difficoltà si è potuta tradurre, politicamente, nella ricerca di possibili soluzioni proprio perché, in Toscana, fino a pochi anni fa, *non* era questa la condizione “normale” del rapporto tra istituzioni democratiche e società civile. Così come accaduto recentemente su un altro terreno –

---

*democracy – the Schumpeterian or elitist one and the deliberative one*” (p. 9). Sul libro di Urbinati, si veda anche l’ampia recensione di G. PASQUINO (2007), che argomenta una difesa della concezione schumpeteriana della democrazia competitiva. Un altro testo da ricordare è quello curato da BERNARD MANIN, ADAM PRZEWONSKI E SUSAN STOKES (1999). Molti dei saggi contenuti in questo volume si soffermano sulle aporie o sui “fallimenti” dei tradizionali meccanismi elettorali dell’*accountability*, soprattutto a causa dell’*incompletezza* e dell’*asimmetria informativa* che caratterizza il rapporto tra governanti e governati: in fondo, come scrivono i curatori del volume, “*the main difficulty both in instructing governments what to do and in judging what they have done is that we, citizens, just do not know enough*” (p. 23). Si potrebbe dire, come cercheremo di mostrare nel corso di questo lavoro, che costruire *processi e istituti partecipativi*, durante un mandato elettorale, può avere anche come obiettivo quello di far sì che i cittadini “ne sappiano abbastanza” sulle decisioni da prendere, sulle possibili scelte, e sulle alternative concretamente disponibili. Si deve aggiungere, peraltro, che l’asimmetria informativa non è solo quella per cui i governanti “ne sanno di più” degli elettori sulle cose che è possibile decidere e sulle condizioni oggettive che limitano il campo delle alternative, ma anche quella per cui talvolta sono proprio i cittadini invece a possedere, in un contesto di elevata complessità sociale, esperienze e competenze che sfuggono al decisore politico e alla sua “macchina” burocratica e che possono rivelarsi invece decisive ai fini di una buona scelta. Sui meccanismi dell’*accountability*, sulla alternativa tra voto “retrospettivo” e voto “prospettivo”, si veda MANIN, (1995, in particolare le pp. 223-234); ma si raccomandano anche le pagine (pp. 143-170) che Manin dedica al dibattito della Convenzione di Philadelphia sulla forma e la concezione della “rappresentanza”: un impressionante repertorio di argomenti e contro-argomenti che permeano ancor oggi tutto il dibattito sui principi e i fondamenti della democrazia.

l'introduzione, per la prima volta in Italia, di una regolamentazione pubblica delle elezioni primarie <sup>(8)</sup> –, proprio la percezione di un rischio di “omologazione” della realtà regionale, di un suo piegarsi alla forza di tendenze più generali, ha spinto alla ricerca e alla sperimentazione di possibili risposte. D'altra parte, proprio la ricchezza del tessuto partecipativo e associativo della regione poteva costituire il terreno più favorevole per una ricerca di soluzioni innovative. E pur tuttavia, anche su questo terreno, i mutamenti intervenuti non sono stati marginali. Soprattutto, un dato è via via emerso con nettezza: nel tessuto sociale della regione, è possibile scorgere nitidamente i segni di una possibile *involuzione particolaristica* delle forme di partecipazione. E sappiamo come sia appunto il “virus” del particolarismo il principale pericolo che può minare la dotazione di *civiness* di una società.

Come sappiamo, il “capitale sociale” non è un mero dato, qualcosa che si è creato in una determinata contingenza storica e che la storia stessa si incarica di tramandare: conta la *path dependence*, ma poi sono le stesse istituzioni, e gli attori politici, che possono attivare strategie di *riproduzione* del capitale sociale, o, al contrario, con i loro comportamenti, *dilapidare* tale risorsa; così come vi possono essere meccanismi istituzionali che *preservano* o *alimentano* quel capitale o che, al contrario, tendono ad *eroderlo*.

Nel caso della Toscana, come ci ha insegnato da tempo il ricco filone di studi e ricerche sul “modello” della “Terza Italia”, e su quello specifico delle “regioni rosse”, l'esistenza di un

---

(8) La Regione Toscana è l'unica regione ad avere approvato (e poi applicato nel febbraio 2005), per la prima volta in Italia, una legge sulle elezioni primarie. Vanno ricordati, tuttavia, *i tempi* con i quali ciò è accaduto: la Regione ha cominciato ad elaborare questo progetto già all'inizio del 2004, approvandolo poi nel dicembre dello stesso anno, e lo ha fatto – occorre ricordarlo – tra lo scetticismo generale, quando nell'opinione di molti questo strumento veniva giudicato come “inadatto” od “estraneo” alla cultura politica italiana, e quindi ben prima che lo strumento delle primarie, dopo l'*exploit* del 16 ottobre 2005, e dopo altre numerose esperienze locali, divenisse poi moneta corrente nella politica italiana. Nel caso delle primarie toscane, la percezione di un “rischio di omologazione” nasceva soprattutto da una valutazione preoccupata sulla crisi di legittimazione dei partiti e dalla ricerca conseguente di possibili risposte. Sulla legge regionale toscana sulle primarie, si veda FLORIDIA (2006).

tessuto fiduciario e di robusti meccanismi di coesione sociale, così come l'esistenza di una forte legittimazione delle istituzioni locali, ha rappresentato un essenziale tassello nella costruzione dei meccanismi di regolazione dello sviluppo regionale. Con il tempo, questi meccanismi si sono evoluti e formalizzati, fino a configurare un sistema di *governance* regionale, fondato su una complessa architettura di concertazione sociale e istituzionale, tradotta nelle stesse normative che regolano la programmazione regionale e la produzione legislativa della Regione. Non si può dire certo che questa evoluzione non abbia prodotto risultati: al contrario, ha permesso che le forme di regolazione dello sviluppo regionale e locale e i livelli di coesione sociale, in passato spesso affidati ad una serie di meccanismi informali, potessero continuare ad operare e ad essere garantiti in un contesto più strutturato e istituzionalizzato. E tuttavia, questi meccanismi di regolazione sono apparsi via via sempre più insufficienti (anche per una crisi di rappresentatività delle grandi organizzazioni di interesse): come se, tra le maglie di una concertazione sempre più capillare, sfuggisse poi la capacità di intessere un reale, più ampio rapporto con la società e le sue mille, variegata e contraddittorie espressioni e le sue molteplici e mutevoli aggregazioni.

Il punto di partenza, nel valutare le ragioni che sono alla base di questa iniziativa politica e legislativa, deve dunque coniugare insieme i tasselli fin qui sommariamente richiamati: da una parte, la crisi e l'erosione della subcultura politica territoriale, le difficoltà di istituzioni che stentano a trovare nuovi canali di comunicazione e di scambio con la società; meccanismi di concertazione che si rivelano insufficienti; dall'altra, forme di espressione e di mobilitazione della società civile che continuano bensì ad assumere la forma di genuine manifestazioni di "spirito civico" (nelle forme classiche: una volontà di controllo sull'operato delle amministrazioni, la richiesta di informazione e di coinvolgimento, una preoccupazione sincera per il "bene pubblico", ecc.), ma che assumono sempre più spesso (talvolta nello stesso tempo e nelle stesse manifestazioni) anche la forma di una protesta particolaristica, che reclamano la visibilità e la

considerazione di particolari interessi e punti di vista e che, spesso, nascono da paure, timori o anche radicali insicurezze, da un sospetto diffuso rispetto alle conseguenze e alle implicazioni che le scelte collettive dettate dalle istituzioni possono comportare sulla vita di una comunità, o di uno spezzone di comunità, e anche sui singoli individui.

*Sullo sfondo, insomma, vi è il logorarsi di un tessuto fiduciario.* Se per realizzare un'importante opera pubblica si devono abbattere gli alberi di un viale, vale poco se l'amministrazione rassicura che ne saranno piantati altri, e anche in numero maggiore: vi sarà sempre un gruppo di cittadini che "oramai non crede" a queste "promesse" e che protesterà rumorosamente (nel silenzio e nell'indifferenza di tutti gli altri cittadini, che non hanno modo, tempo e canali per formarsi ed esprimere un eventuale diverso parere). Se un gruppo di tecnici e di scienziati, a supporto di una scelta di localizzazione di un dato impianto, assicura che "non ci sono pericoli per gli abitanti", ci sarà pur sempre un comitato che, con altri tecnici e scienziati, altrettanto autorevoli, dirà tutto il contrario: e, in mezzo, la gran parte dell'opinione pubblica, che non trova modo di intervenire, che non sa più cosa pensare, e che non avrà modo di dire qualcosa. E, nel frattempo – come un rumore di fondo – le pressioni della stampa, o delle grandi organizzazioni di interesse, che lamentano l'exasperante lentezza dei processi decisionali o che lamentano il perdurante "deficit infrastrutturale", da colmare comunque al più presto...

Si innesta quindi un circolo vizioso che alimenta la sfiducia e logora il tessuto connettivo tra la società e le istituzioni della democrazia rappresentativa: da una parte, spesso, "l'illusione decisionista" di chi governa<sup>(9)</sup>, e l'assenza di efficaci strumenti di scambio informativo (bi-direzionale) con la società; o l'illusione tecnocratica che si possa oramai legittimare una scelta appellandosi solo ai saperi esperti e alle competenze scientifiche; ma dall'altra, anche, l'illusione movimentistica, che si nutre di forme di mobilitazione parziale o localistica, che

---

(9) Così TRIGILIA, 2002, p. 597 ss., riflettendo sull'esperienza dei "nuovi sindaci".

punta di fatto sulla tradizionale lentezza dei processi decisionali, che spera di poter frapporre un qualche potere di veto, che magari trova qualche *sponsor* interessato all'interno dei partiti, ma che alla fine – affidandosi alla logica dei rapporti di forza e del conflitto non mediabile – finiscono spesso per essere sconfitte o per rifluire, alimentando anche per questa via sfiducia e distacco dalla politica e dalle istituzioni. Ma accanto a ciò – ecco il punto – spesso fuori da questo circuito perverso, vi è anche una diffusa *propensione partecipativa*, un potenziale di impegno civico, che però non riesce più a trovare i propri canali di espressione e, soprattutto, *i modi e i canali di un'interazione positiva* con il concreto prodursi dei processi e dei meccanismi decisionali delle istituzioni. Lo “spirito civico”, pur diffuso nella società, rischia così di isterilirsi, di non incontrare più alcun luogo o momento per esprimersi positivamente e arricchire in tal modo la qualità democratica dei processi decisionali.

È una dinamica che, certamente, appare ben visibile ovunque, e non solo in Italia: il fatto che si cominciasse a manifestare largamente *anche* in Toscana è stato certamente il classico “campanello d'allarme” che ha fatto scattare una reazione politica. Che la si possa interpretare anche secondo un classico modello *rational choice, reelection seeking*, di comportamento degli attori politici (nel nostro caso: una classe politica che “sente” venir meno i tradizionali meccanismi di costruzione del consenso e che, preoccupandosi dei successivi “rendiconti” elettorali, cerca di rinnovare la propria capacità di rappresentanza), ciò non toglie che vada interpretata appunto come l'espressione di una *strategia politica* volta alla ricerca di nuovi modelli partecipativi, in grado di spezzare la spirale della sfiducia e del progressivo logoramento del capitale sociale, e in grado di ravvivare e alimentare positivamente la riserva di *civiness* presente nella memoria storica della regione e nella “costituzione materiale” del suo tessuto sociale.

Certo, vi può essere una lettura diversa di questa iniziativa del governo regionale, anche da opposti versanti politici. Secondo questa lettura, l'idea di “regolare” in qualche modo la partecipazione nascerebbe, in fondo, da una crisi di consenso

dei governi locali e regionale, dalle diffuse opposizioni che le loro scelte sollevano, dall'impossibilità e incapacità, per la sinistra di governo, di "controllare", come in passato, i movimenti di una società civile oramai libera da vecchie sudditanze e, per così dire, "passata all'opposizione" <sup>(10)</sup>.

Crediamo che questa interpretazione banalizzi il senso di questa proposta di legge: certo, anche tra i sostenitori vi potrà essere qualcuno che potrà intenderla specularmente, e magari in modo inconfessato, negli stessi termini con cui la guardano gli osservatori critici. Ma una lettura più attenta, anche degli stessi dispositivi previsti dalla legge, come vedremo in seguito, smentisce una visione che attribuisca a questa legge intenti strumentali, un po' riduttivi e in fondo miopi. Come se una legge potesse, anche se lo volesse, disinnescare potenziali conflitti che troverebbero, comunque, mille modi per manifestarsi ugualmente.

È evidente, a questo punto, il senso politico che, a nostro parere, riveste questa iniziativa legislativa: la si può leggere appunto come espressione di una *strategia istituzionale di riproduzione del capitale sociale*. Il presupposto è che determinate risorse, quali la fiducia, lo spirito civico, il tessuto associativo, non sono risorse inesauribili, un'eredità della storia destinata a tramandarsi: occorre costruire (e rinnovare, se necessario) *la cornice istituzionale* in cui tali risorse possano meglio vivere, allargarsi, produrre benefici effetti sull'intera vita sociale, attraverso un processo lento e complesso <sup>(11)</sup>.

---

(10) La Giunta regionale della Toscana, è stato un commento alla presentazione della legge, "si sta inventando nuovi strumenti per incanalare, ammutolire e governare il dissenso delle popolazioni". L'autore di questa dichiarazione è il capogruppo di Forza Italia nel Consiglio regionale della Toscana ("Il Giornale", ed. toscana, 2 agosto 2007, p. 5).

(11) Ci sembra condivisibile quanto scrive CARTOCCI a questo proposito (2007, p. 126): "le istituzioni hanno obiettivi espliciti e circoscritti, ma nel loro agire è *embedded* la produzione o distruzione di capitale sociale. Questa ricaduta pedagogica non può essere messa in parentesi: le istituzioni alimentano valori, ma anche disvalori nel momento in cui tradiscono gli scopi per cui sono nate, in quanto incoraggiano la sfiducia e la slealtà (...). In generale, costruire capitale sociale non è facile; è comunque un processo di lungo respiro e poco appariscente. Di solito tali processi di costruzione sono incorporati in *banali* pratiche di buona amministrazione e di responsabilità verso i cittadini, che abbiano una continuità tale da maturare l'attivazione di processi di identificazione nelle istituzioni come simboli comunitari".

*Questa cornice istituzionale può essere disegnata e progettata politicamente*: e forse, non a caso, sembra essere questa la frontiera su cui si collocano oggi, in campo internazionale, molte riflessioni che prendono le mosse da ciò che è stato definito “*the global rise of political disenchantment*” (Stoker, 2006, p. 68): ovvero, la ricerca di strategie mirate (spesso “locali”) che possano favorire nuove forme di impegno civico e di partecipazione democratica, il ricostituirsi di un tessuto fiduciario là dove esso sembra maggiormente sfilacciato, una ricostruzione dei circuiti di una *responsiveness* e di una *accountability* non affidate solo ai meccanismi del premio o della sanzione elettorale<sup>(12)</sup>.

### 3. *Meccanismi e incentivi istituzionali e nuovi modelli di partecipazione*

Abbiamo ricordato come, all’inizio, l’“idea” di una legge regionale sulla partecipazione fosse poco più di una suggestione

---

(12) Il libro di STOKER, “*Why politics matters*” (“*Making Democracy work*” è il sottotitolo, identico al titolo del celebre lavoro di Putnam), parte dall’assunzione di un dato ricorrente (“*a cycle of disaffection that ultimately runs the risk of undermining public support for democracy*”), analizza le varie spiegazioni di questo fenomeno, ma cerca anche di offrire possibili risposte ravvicinate e praticabili. Tra queste, “*to mould political institutions and a wider civic infrastructure to enable people to engage in politics more effectively without transforming them into new model citizens... we need to design institutions, structure process and develop support systems to make it easier for people to engage. My solution to the problem of disenchantment is thus deceptively simple. It is to expand the opportunities for citizens to have a say about the issues they care about*” (p. 14). Il concetto di una “*infrastruttura civica*”, da “ampliare”, ci sembra particolarmente adatto a descrivere ciò su cui legge toscana si propone di intervenire. La più recente e completa rassegna che ci giunge dagli USA, *The Deliberative Democracy Handbook*, (GASTIL-LEVINE, 2005) già nel sottotitolo propone questo approccio mirato alle “*strategies for effective civic engagement in the 21st century*”. Un altro approccio molto attento al “disegno istituzionale” dei processi deliberativi è quello di FUNG-WRIGHT (2003): l’obiettivo è quello “*to deepen the ways in which ordinary people can effectively participate in and influence policies which directly affect their lives*” (p. 5). Per l’Italia, la rassegna più completa, che si propone esplicitamente come “un manuale rivolto ai pubblici amministratori che si trovano ad affrontare processi decisionali di tipo inclusivo”, è quella curata da LUIGI BOBBIO, *A più voci*, (2004), per conto del Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri.

programmatica, ancora largamente indeterminata nei suoi possibili contenuti e per molti aspetti problematica in sé stessa: era giusto pensare ad un quadro normativo per un fenomeno, la partecipazione, per sua natura quanto mai sfuggente, ben difficilmente inquadrabile entro rigidi schemi procedurali? Non era poi un rischio da sottovalutare quello di introdurre meccanismi che avrebbero finito per appesantire i processi decisionali o sovrapporsi alle numerose prescrizioni che già oggi, muovendo da varie fonti, impongono momenti di informazione, consultazione, partecipazione e concertazione nei più diversi ambiti del *policy making* (e che spesso si traducono in passaggi meramente formali o in vuoti adempimenti burocratici).

Di fronte a queste obiettive difficoltà, e all'incertezza sulla strada da intraprendere, fosse "per virtù" o "per necessità", il Governo regionale, e in particolare l'Assessorato <sup>(13)</sup> che ha impostato e diretto il lavoro di preparazione della legge, ha scelto comunque un percorso originale, che è stato definito "un interessante caso di meta-partecipazione" (LEWANSKI, 2006): ossia un lungo processo partecipativo, esso stesso, (durato un anno e mezzo, fino all'approvazione del progetto da parte della Giunta regionale, il 30 luglio 2007), nel corso del quale, è stato calcolato, circa un migliaio di persone hanno avuto modo di seguire direttamente, in varie forme e in varie sedi, il concreto farsi del progetto di legge, controllandone e valutandone i diversi passaggi. Questa scelta si è rivelata saggia e proficua, non solo per l'effettivo contributo che questo largo coinvolgimento ha apportato al progressivo delinearsi della legge, ma anche perché ha permesso che si incrociassero il processo di elabora-

---

(13) Si tratta dell'assessorato "alle riforme istituzionali, federalismo, attuazione dello Statuto; rapporto con gli Enti Locali, aree metropolitane e città metropolitana; rapporti con i cittadini e promozione della partecipazione". Abbiamo riportato per esteso questa formulazione "ufficiale", perché essa ci segnala il fatto che la "partecipazione" non è una delega residuale o settoriale, ma è organicamente inserita nel quadro delle competenze che investono l'intero arco delle politiche istituzionali della Regione. Titolare delle deleghe è Agostino Fragai, già segretario regionale del Pds dal 1995 al 2001 e, nella precedente legislatura, presidente della commissione speciale del Consiglio regionale che ha lavorato alla riforma elettorale e alla normativa sulle primarie.

zione del progetto e le numerose e varie esperienze partecipative diffuse nel territorio regionale: non solo quelle di associazioni e comitati, ma anche quelle promosse autonomamente da vari enti locali <sup>(14)</sup>.

---

(14) Per una documentazione completa di tutto il percorso si veda il sito della Regione Toscana, [www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it), nello spazio "partecipazione", a cui si accede dalla *home page*. Oltre ad un'affollata assemblea iniziale (gennaio 2006), le tappe principali sono stati un convegno internazionale, coordinato da Luigi Bobbio, sui vari modelli e sulle varie esperienze di democrazia partecipativa (maggio 2006) e poi l'*E-Town-meeting* (novembre 2006), organizzato anche con il supporto del gruppo *Avventura urbana* di Torino, che ha visto oltre 400 partecipanti esprimere i propri orientamenti sui possibili contenuti della legge. Il *Town meeting* ha nominato circa 40 "delegati di tavolo" che, nei mesi successivi, sono stati più volte riconvocati, presente l'assessore, per valutare dapprima il Documento preliminare, discusso dal Consiglio regionale il 27 marzo 2007, e poi le prime bozze dell'articolato. Questi incontri sono stati particolarmente interessanti anche per il metodo seguito: divisione in piccoli gruppi, relazioni in seduta plenaria, e poi intervento dell'assessore, che valutava i contributi emersi dalla discussione, ne traeva orientamenti e indicazioni per l'adeguamento dei testi, assumendosi naturalmente la responsabilità politica di scegliere tra le diverse opzioni, quando dalla discussione emergevano soluzioni alternative, motivandone le ragioni. Altri momenti significativi sono stati un seminario interno alla Regione, a cui hanno partecipato molti dirigenti e funzionari di tutti i settori (preceduto e seguito da un fitto interscambio di contributi tra i vari comparti dell'amministrazione regionale e i due settori, "attività legislativa" e "politiche per la partecipazione", che avevano la responsabilità della stesura e del coordinamento dei testi); e un seminario di studi in cui una bozza preliminare della legge è stata discussa da un folto numero di giuristi, politologi e sociologi, con un proficuo incrocio di prospettive disciplinari diverse. A chiusura del percorso, nel giugno 2007, si sono svolti anche i "tavoli di concertazione" previsti dalla normativa regionale sulla produzione legislativa della giunta: quello "istituzionale" con i rappresentanti degli enti locali, e quello "generale", con tutte le "parti sociali" (e non sono stati passaggi "formali"). Inoltre, durante l'intero percorso, ha giocato un forte ruolo l'associazione Rete Nuovo Municipio, che ha collaborato sin dall'inizio con la Regione, e ha promosso vari incontri e *workshops* in varie città toscane, che hanno permesso di raccogliere il contributo di molti soggetti e valutare i possibili contenuti della legge in contatto diretto con le varie esperienze in corso. Un gruppo di lavoro della Rete ha poi elaborato un proprio documento come "contributo" all'elaborazione della legge, anch'esso consultabile sul sito della Regione. L'analisi del percorso deliberativo meriterà una trattazione specifica, confrontando ad esempio le varie e numerose stesure del testo che si sono succedute, o analizzando alcune metodologie adottate: in particolare, si è sistematicamente fatto ricorso al cosiddetto "*back-talk*", ovvero, ad ogni tappa, si sono prodotti materiali di documentazione, "mappe o storie del processo deliberativo o dei suoi episodi salienti che, re-inseriti nel processo e resi disponibili ai partecipanti come nuovi oggetti di discussione e valutazione", sono divenuti a loro volta "occasioni per riflettere sugli eventi o sugli aspetti critici del processo deliberativo" (LANZARA, 2005, p. 67).

Se questo è stato il metodo, alcune prime scelte di merito sono apparse subito chiare, proprio in risposta ai dubbi sull'opportunità stessa di una "legge": la via da seguire era quella di ipotizzare uno strumento attraverso cui introdurre una serie di *incentivi istituzionali* alla promozione e alla diffusione di nuovi modelli e di nuove pratiche di partecipazione. Da una parte, agivano in questa direzione precisi vincoli giuridici (una Regione non può "imporre" ai Comuni determinate procedure amministrative); dall'altra, la consapevolezza politica che proprio la ricchezza e la varietà dei possibili processi partecipativi avrebbe reso impervio, e destinato al fallimento, ogni tentativo di irrigidire entro schemi normativi una realtà quanto mai magmatica, traducendolo in un ennesimo esempio di superfetazione legislativa.

L'idea che una legge produca *solo* "incentivi istituzionali" (e non "obblighi" o "prescrizioni") può sembrare riduttiva, o apparire come un ripiego: in realtà, è solo su questo terreno che si può dispiegare quella strategia di riproduzione del capitale sociale che abbiamo detto costituire l'essenziale motivo ispiratore del progetto, e che non è certo astrattamente programmabile nei suoi effetti, ma può solo esprimersi attraverso un molecolare prodursi e sedimentarsi di nuovi meccanismi istituzionali e di nuovi comportamenti sociali e politici.

Di fronte allo scenario che abbiamo sopra descritto, la via scelta è stata quella di innescare processi di tipo nuovo (e, in larga misura, imprevedibili), chiamando tutti gli attori, sia politico-istituzionali che sociali, a sperimentare *nuovi modelli di costruzione di processi decisionali, nuovi meccanismi di produzione delle scelte collettive*. La legge si propone di far questo offrendo strumenti e risorse, di natura finanziaria e organizzativa, a tutti coloro che intendono misurarsi con questi nuovi percorsi, purché – e vedremo in che modo – corrispondano a certi requisiti. È una legge, dunque, che – lungi dal "prescrivere" procedure, sovrapponendosi a quelle già esistenti – crea una nuova cornice istituzionale e procedurale, crea un nuovo sistema di vincoli e di opportunità, ma soprattutto apre così gli spazi di una possibile creatività progettuale "dal basso", sollecitando

gli attori istituzionali e gli attori sociali ad impegnarsi nella ricerca attiva di nuove pratiche partecipative. L'obiettivo è quello di sviluppare, in modo incrementale, emulativo e diffusivo, situazioni e processi che vedano forme e istituti innovativi di partecipazione dei cittadini entrare nel vivo dei processi decisionali delle istituzioni della democrazia rappresentativa, rendendoli più *condivisi* ed *inclusivi*. Un approccio dichiaratamente sperimentale, che peraltro trova un esplicito fondamento nella previsione che la legge stessa introduce (e che non pare proprio usuale nella legislazione italiana e forse senza molti precedenti), di una propria *durata predefinita* (cinque anni), al termine dei quali *cesserà* comunque di operare e dovrà poi eventualmente essere riapprovata, confermata o modificata, alla luce di un monitoraggio e di una valutazione degli effetti che ha prodotto<sup>(15)</sup>.

L'insieme delle finalità esplicitamente perseguite viene richiamato dal primo articolo della legge: certamente, per certi versi, si tratta di un elenco ridondante, con obiettivi che in parte si sovrappongono, ma che delineano nel complesso l'arco dei possibili campi su cui la legge potrà produrre i suoi effetti<sup>(16)</sup>.

(15) Questo approccio rimanda alla nozione di "buone pratiche" e alla costruzione di una "rete" attraverso cui queste possano essere riprese, allargate, adattate. Su questo, e sui possibili parametri di valutazione dei processi partecipativi "esemplari", si veda PELLIZZONI (2007). Su questa dimensione sperimentale e incrementale dei processi partecipativi insiste LYN CARSON (2005), riflettendo sulle importanti esperienze australiane: "*in terms of systems thinking, the interaction of the three elements [inclusiveness, deliberation, influence] acts as a 'virtuous cycle', increasing trust and hence social capital. Such a virtuous cycle builds a cooperative civic environment for citizen engagement and policy change... We do not believe that achieving this dynamic is possible through any one formula or technique; it will require constant innovation, constant combining, adapting, and creating ways to improve what we do*" (p. 135).

(16) Dopo aver richiamato i principi del nuovo Statuto della Regione che costituiscono un fondamento giuridico della nuova legge, il comma 3 dell'art. 1 recita: "La presente legge persegue altresì gli obiettivi di:

- rinnovare la democrazia e le sue istituzioni integrandola con pratiche, processi e strumenti di democrazia partecipativa;
- promuovere la partecipazione come forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi;
- rafforzare, attraverso la partecipazione degli abitanti, la capacità di costruzione, definizione ed elaborazione delle politiche pubbliche;
- creare e favorire nuove forme di scambio e di comunicazione tra le istitu-

Il passaggio-chiave è quello in cui si afferma che finalità della legge è quella di *“rinnovare la democrazia e le sue istituzioni integrandola con pratiche, processi e strumenti di democrazia partecipativa”*. Si rifugge dunque da una qualche giustapposizione tra varie forme della democrazia: è la democrazia *tout court*, con le sue istituzioni, che ha bisogno di essere rinnovata e la via indicata è quella dell’*“integrazione”* in essa di istituti e momenti di *“democrazia partecipativa”*.

La via che la proposta di legge sceglie di perseguire è quella di *“rafforzare, attraverso la partecipazione degli abitanti, la capacità di costruzione, definizione ed elaborazione delle politiche pubbliche”*, con una serie di obiettivi, che riguardano tanto la *“macchina”* del governo (*“promuovere la partecipazione come forma ordinaria di amministrazione e di governo”*) e i rapporti tra istituzioni e cittadini (*“creare e favorire nuove forme di scambio e di comunicazione tra le istituzioni e la società”*), quanto la qualità e la forma stessa dei processi decisionali, immettendo nel circuito del *policy-making* e valorizzando i saperi diffusi e le competenze presenti nella società, dando voce a interessi diffusi e poco rappresentati, diffondendo la conoscenza delle *“migliori pratiche di partecipazione e dei relativi modelli”*. L’elenco di questi obiettivi, nel testo della legge, non appare ordinato secondo precise gerarchie concettuali, ma di fatto poi convergono su una finalità, di cui i punti precedenti costituiscono la premessa logica e politica: *“contribuire ad una maggiore coesione sociale, attraverso la diffusione di una cul-*

---

zioni e la società;

- contribuire ad una più elevata coesione sociale, attraverso la diffusione di una cultura della partecipazione e la valorizzazione di tutte le forme di impegno civico;
- contribuire alla parità di genere;
- favorire l’inclusione dei soggetti deboli e l’emergere di interessi diffusi o scarsamente rappresentati;
- sollecitare e attivare l’impegno e la partecipazione di tutti alle scelte e alla vita delle comunità locali e regionale;
- valorizzare i saperi, le competenze e l’impegno diffusi nella società;
- promuovere la diffusione delle migliori pratiche di partecipazione e dei relativi modelli;
- valorizzare le esperienze partecipative in atto.”

*tura della partecipazione e la valorizzazione di tutte le forme di impegno civico”.*

Nel complesso, ripercorrendo l’elenco delle finalità esplicitamente richiamate, si può osservare come in esso tendano a sommarsi obiettivi più immediati e obiettivi di più lunga durata, riproducendo peraltro, in tal modo, una dialettica ben presente nello stesso dibattito teorico sulla democrazia deliberativa: ovvero, una possibile, ma forse anche proficua tensione, tra un’ottica “strumentale” e operativa ( alla ricerca di più efficaci procedure di *problem-solving* e di risoluzione dei conflitti) e un’ottica “educativa” e formativa (la partecipazione democratica come fonte di produzione della *civicness* e come luogo di formazione delle virtù civiche dei cittadini).

#### 4. *La struttura della legge*

Prima di procedere nell’illustrazione dei modi attraverso cui i principi normativi propri della democrazia deliberativa sono stati tradotti nei dispositivi specifici della legge, appare opportuno presentarne sinteticamente la struttura e i principali meccanismi. Tale struttura di articola essenzialmente intorno a tre assi:

*in primo luogo*, l’istituzione del *Dibattito pubblico regionale*, ovvero la possibilità che, su grandi interventi, opere pubbliche o questioni di rilevante impatto ambientale e sociale per la vita dell’intera comunità regionale, si svolga un confronto pubblico che si articoli sulla base di regole precise, dalla durata di sei mesi (salvo proroghe motivate), organizzato e condotto sotto la responsabilità di un organo monocratico “terzo”, indipendente e neutrale, che la legge istituisce: *l’Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione* (su cui si veda più avanti);

*in secondo luogo*, un’azione di *sostegno e di supporto ai processi locali di partecipazione*, siano essi promossi dagli enti locali che dai cittadini, o da altri soggetti. La legge prevede che un ente locale, ma anche un gruppo di cittadini,

un'associazione, un istituto scolastico o anche un'impresa, possano presentare un progetto di processo partecipativo, intorno ad un oggetto ben definito e circoscritto, della durata massima di sei mesi (salvo proroghe o eccezioni motivate), indicando i metodi e gli strumenti più adatti, tali da assicurare comunque la massima "inclusività", ossia che tutti i punti di vista e gli interessi siano coinvolti e che tutti abbiano pari opportunità di esprimersi. Spetta all'*Autorità regionale* la valutazione e l'ammissione dei progetti presentati, sulla base di una serie di condizioni e requisiti che la legge indica (si veda, più avanti il § 6). L'ente competente in materia dichiara, all'inizio del processo, di impegnarsi a "tener conto" dell'esito del processo partecipativo o, in ogni caso, a motivare adeguatamente e pubblicamente le ragioni di un mancato o parziale accoglimento dei risultati. Il sostegno regionale ad un progetto può essere di tipo finanziario, metodologico (assistenza, consulenza, ecc.) o anche logistico (ad es., supporti informatici). Inoltre, la legge prevede la possibilità che tra Regione e Enti locali sia firmato un "Protocollo di intesa", che "comporta per gli enti aderenti la condivisione dei principi" della legge e "l'accettazione volontaria delle procedure in essa previste". Il "protocollo" è uno strumento di *cooperazione inter-istituzionale*, che permette di superare i limiti giuridici di "imposizione" di una legge regionale nei confronti dell'autonomia degli enti locali (sulle caratteristiche e la funzione di questo "protocollo", si veda più avanti il § 9).

*in terzo luogo*, il rafforzamento e l'estensione, tramite una serie di modifiche puntuali alla legislazione regionale vigente o l'introduzione di norme di raccordo, dei numerosi momenti di "partecipazione" che sono già previsti nelle politiche regionali, inserendo in esse il richiamo alla possibilità di un ricorso alla nuova legge (in particolare, la legge sul governo del territorio, e le leggi di settore in campo sociale, sanitario, energetico, rifiuti, informazione e comunicazione). Di particolare rilievo la modifica introdotta nella stessa legge che disciplina attualmente le procedure della programmazione regionale, introducendo l'obbligo che, nella definizione di un piano o di un programma, sia indicata una quota vincolata di risorse da destinare

all'organizzazione di processi e momenti partecipativi, già previsti peraltro da un precedente Regolamento regionale sulla valutazione integrata, che recepisce le direttive comunitarie.

Di particolare rilievo, nel disegno istituzionale che la legge propone, sono *i compiti e le funzioni dell'Autorità regionale*. La legge specifica innanzitutto il profilo dell'incarico: ovvero si richiede che sia ricoperto da persona di "riconosciuta competenza nell'ambito del diritto pubblico, delle scienze politiche, e di comprovata esperienza nelle metodologie, nelle pratiche e nelle tecniche partecipative". In particolare, l'*Autorità* ha il compito di:

- valutare, ammettere le proposte di Dibattito pubblico regionale sui grandi interventi e poi organizzarne e gestirne lo svolgimento;
- valutare e ammettere al sostegno i progetti partecipativi presentati dagli enti locali, da associazioni e da altri soggetti;
- effettuare il monitoraggio e valutare il rendimento e gli effetti dei processi partecipativi avviati e realizzati;
- elaborare orientamenti, offrire assistenza e consulenza sui processi partecipativi;
- presentare un rapporto annuale sulla propria attività e trasmetterlo al Consiglio regionale; tale rapporto deve anche riferire sul "rispetto" e sul "grado di attuazione degli esiti dei processi partecipativi";
- assicurare la diffusione della documentazione sulle esperienze svolte o in corso, in modo da costruire una rete di conoscenze a supporto delle pratiche partecipative.
- esprimere un parere sul programma di attività formative proposto dalla Regione.

Inoltre si stabilisce che l'*Autorità* abbia sede presso la Giunta regionale e che, per la propria attività, si avvalga di personale regionale.

La legge prevede che la richiesta di organizzare un *Dibattito pubblico* su grandi interventi possa essere avanzata da una serie di soggetti:

- Il soggetto titolare e proponente del grande intervento, sia esso pubblico o privato
- Un “soggetto che contribuisce in modo rilevante alla realizzazione” del grande intervento in questione (ad es. la stessa Regione, qualora essa sia cofinanziatrice di un intervento a cui contribuiscono anche altri livelli istituzionali o altri soggetti, privati e pubblici)
- Enti locali territorialmente coinvolti
- Cittadini e residenti, nella misura di almeno lo 0,50 per cento dei residenti regolarmente nella Regione, ivi compresi coloro che hanno compiuto sedici anni.

Non sono fissati particolari criteri o condizioni per l'accoglimento di tali domande, se non l'obbligo di una risposta entro 30 giorni dalla presentazione, l'acquisizione del parere degli enti locali interessati e la possibile acquisizione della documentazione tecnica necessaria alla decisione. Inoltre, come già ricordato, si affida alla discrezionalità dell'*Autorità* la valutazione della rilevanza dell'impatto dell'intervento e, soprattutto, dello stadio di elaborazione dell'intervento in questione, prevedendo che l'accoglimento della richiesta e l'avvio del dibattito pubblico siano legati ad una fase preliminare di elaborazione dell'intervento stesso.

Il responsabile del *Dibattito*, al termine dei lavori, consegna un rapporto conclusivo all'*Autorità*, in cui si riferisce “del processo adottato”, dei diversi argomenti sollevati e della “proposte conclusive cui ha dato luogo”. L'*Autorità* “verifica il corretto svolgimento del processo partecipativo, prende atto del rapporto e lo rende pubblico”. Entro tre mesi dalla pubblicazione del Rapporto il soggetto proponente può avere dinanzi a sé tre alternative: dichiarare *a)* se intende “rinunciare” al progetto, o “sostenere un progetto alternativo”; *b)* se intende “modificarlo”, precisando quali modifiche realizzare; e *c)* infine, se inten-

de comunque “proseguire” con il progetto iniziale, “argomentando motivatamente le ragioni di tale scelta”.

Infine – ma su questo punto torneremo ampiamente in seguito – *le condizioni per l’ammissione al sostegno regionale dei progetti partecipativi locali*. I progetti partecipativi presentati possono essere ammessi dall’*Autorità* regionale, purché

- abbiano un oggetto specifico e ben definito;
- indichino la fase del processo decisionale, nelle sedi istituzionali competenti, relativo all’oggetto del processo partecipativo;
- prevedano tempi certi e ben definiti di svolgimento, con durata massima complessiva di sei mesi, (salvo motivate possibilità di prolungamento, concesso dall’*Autorità*, per non oltre tre mesi);
- indichino gli istituti, le metodologie e gli strumenti che si ritengono più congrui all’oggetto e alle finalità del progetto;
- garantiscano modalità di gestione del processo partecipativo, tali da assicurare neutralità e imparzialità;
- assicurino l’inclusività delle procedure, con particolare attenzione alle condizioni di svolgimento che permettano la piena parità di espressione di tutti i punti di vista e gli interessi coinvolti nell’oggetto della discussione e condizioni di uguaglianza nell’accesso ai luoghi e ai momenti del dibattito;
- assicurino l’effettiva inclusione di gruppi sociali e culturali diversi;
- prevedano azioni specifiche per la diffusione e l’accessibilità di tutte le informazioni rilevanti ai fini del percorso partecipativo, in tutte le sue fasi;
- presentino una previsione di massima dei costi del progetto partecipativo proposto;
- indichino la persona fisica responsabile dell’attuazione del progetto di partecipazione.

Si specifica poi che, in alcuni casi, quando lo richiedano la

natura specifica e le finalità del progetto, l'*Autorità* può ammettere anche progetti di durata superiore, purché tale durata sia adeguatamente precisata e motivata (possono essere i casi, ad esempio, dei "bilanci partecipativi" che, per la loro stessa natura, implicano una durata annuale).

5. *Il nesso tra partecipazione e decisione: "legarsi le mani", "avere le mani libere", o "lavarsene le mani"?*

Naturalmente, un primo nodo cruciale da analizzare (non a caso molto presente e molto discusso nella letteratura sulla democrazia deliberativa e/o partecipativa, ma anche lungo il percorso di elaborazione di questa stessa legge) è quello del nesso *tra partecipazione e decisione*: ossia, visto dal versante delle istituzioni, *se e in che misura* un processo partecipativo possa implicare una "cessione di sovranità"; e, dal versante della società civile, se ed in che misura tali processi partecipativi risultino dotati di una qualche forma di *efficacia politica*, e possano creare e alimentare nei cittadini la fiducia che il loro stesso impegno "serva a qualcosa" e produca effetti positivi, per sé e per gli altri, sviluppando il senso di una comune appartenenza civica<sup>(17)</sup>.

Impraticabile, per ovvie ragioni, una qualche via che potesse intaccare le prerogative costituzionali degli organi elettivi e il loro diritto-dovere di avere "l'ultima parola", il progetto sceglie il metodo degli incentivi istituzionali e dell'apertura sperimentale: da un lato, richiama i soggetti istituzionali ad una logica e ad una prassi di *responsiveness*; dall'altro, sollecita i soggetti sociali alla "responsabilità" di una partecipazione che ambisca

---

(17) Scrive Stoker: "*For people to participate they have to believe that they are going to be listened to and, if not agreed with, will at least be in position to see that their views have been taken in account... Responsiveness is about ensuring feedback... Feedback involves explaining how the decision was made, and the role of participation within the decision process...*". Tuttavia, sottolinea l'autore, "*citizens need to learn to live with disappointment: participation will not always 'deliver' on immediate concerns, but remains important, and citizens' confidence in the participation process cannot be premised upon 'getting their own way'*" (STOKER, 2006, p. 99).

ad essere espressione di interessi diffusi e di una visione generale, portatrice di soluzioni e proposte credibili e quanto più possibile condivise.

In un certo senso, tuttavia, la legge si affida ad una visione politica estremamente *realistica* dei processi partecipativi e dei conflitti che essi possono, e anzi *devono*, far emergere. E' ricorrente, in vari passaggi del testo, una formula che prefigura una sorta di "patto" tra le istituzioni e i cittadini che partecipano: se, ad esempio, – come vedremo meglio in seguito – è un Comune a proporre un processo partecipativo e a richiedere il sostegno regionale, la richiesta deve essere accompagnata da "una dichiarazione" con la quale esso "si impegna a tener conto dei risultati del processo partecipativo o comunque a motivarne il mancato o parziale accoglimento".

Come ha notato Luigi Bobbio, valutando anche le prime esperienze di "democrazia deliberativa nella pratica", la logica che fino ad oggi ha guidato in molti casi il decisore politico che ha promosso queste sperimentazioni è stata quella del "legarsi le mani", *in una certa misura*: le istituzioni pubbliche scelgono

"di affidare o lasciare la soluzione di un problema al confronto diretto tra gli interessati e di fare, come si suol dire, 'un passo indietro', rimettendosi in qualche misura alle opzioni che scaturiranno da tale confronto. La natura dell'affidamento può essere diversa. In qualche caso le istituzioni attuano una vera e propria delega. Più spesso attribuiscono ai risultati del confronto un valore puramente consultivo, riservandosi l'ultima parola, ma finiscono inevitabilmente per legarsi le mani, almeno un po' [...] Le istituzioni rinunciano (parzialmente e temporaneamente) a sciogliere il nodo secondo le procedure canoniche della democrazia rappresentativa e scelgono di svolgere un altro ruolo: quello di promotori di un confronto e di garanti della sua correttezza" (BOBBIO, 2005a, p. 69).

I dispositivi che la legge toscana introduce riprendono questa logica, ma la rafforzano e la estendono, costruendo una cornice procedurale più solida, introducendo anche un elemento essenziale di "terzieta" istituzionale nella selezione e nella gestione dei processi partecipativi (il ruolo dell'*Autorità*) e preve-

dendo ulteriori meccanismi istituzionali di *enforcement* (il Protocollo di intesa Regione-Enti locali). Non vi è dunque solo un “*legarsi le mani, almeno un po’*”, caso per caso, ma quello che possiamo definire come un vero e proprio meccanismo istituzionale di “*precommitment*” (ELSTER, 2004), un “obbligarsi preventivo” ad un principio di *responsiveness*: si accetta volontariamente un vincolo alla propria azione in cambio di risorse e di opportunità politiche (o di minori costi politici).

L’oggetto del vincolo non è tanto quello di impegnarsi a far proprie integralmente le conclusioni di un processo deliberativo, quanto quello di “tenerne conto” e (*almeno*) di render conto adeguatamente delle proprie decisioni. Se si sceglie la via di un confronto pubblico (e si utilizzano risorse pubbliche per organizzarlo), vi è (*almeno*) un obbligo di “risposta”. Un’istituzione deve “motivare” comunque, di fronte all’opinione pubblica, le ragioni delle proprie decisioni, dopo una discussione che ha prospettato le alternative disponibili e indicato le soluzioni che sembrano aver riscosso i maggiori consensi, e deve farlo *quali che siano* queste decisioni: si possono anche creare condizioni tali che possono spingere un’istituzione a *non* “tener conto” di quanto emerso dal percorso partecipativo, ma, in ogni caso, essa può e deve assumersene pienamente la responsabilità politica. La legge non poteva imporre *vincoli esterni* alla legittimità dei poteri esercitati da un’istituzione democratica, ma cerca di *indurre* l’auto-imposizione di vincoli, l’assunzione di un impegno a rispondere delle proprie scelte in modo trasparente e motivato, a “giustificare” pubblicamente le proprie decisioni, alzando così il costo politico che deriverebbe dal disattendere un tale impegno<sup>(18)</sup>.

Si potrebbe obiettare che un tale “vincolo” è debole, o facilmente eludibile: ma, in realtà, anche se un *precommitment* non ha “la forza della legge”, esso ha dalla sua un fattore non meno “cogente”, quello degli *incentivi razionali* ad un compor-

---

(18) Il tema della “giustificazione pubblica” delle decisioni collettive è cruciale nella letteratura teorica sulla democrazia deliberativa: ad esempio, tra i testi più recenti, si veda GUTMANN-THOMPSON (2004).

tamento politico improntato ad un principio di *responsiveness*. Possiamo riprendere, a questo proposito, l'analisi di Elster: "*precommitment*", secondo questo autore, è un "*obbligarsi preventivo*" che può riguardare (in forme diverse) tanto il comportamento individuale quanto quello collettivo. Elster costruisce una tipologia delle possibili *ragioni* che possono spingere un attore ad assumere tali strategie e degli *stratagemmi* (o, potremmo anche dire, dei meccanismi istituzionali) con cui realizzarle (2004, p. 133). Tra i vari tipi delle une e degli altri, due possono fare al caso nostro: l'obbligo preventivo a "tener conto" degli esiti della discussione, o a motivarne pubblicamente il mancato o parziale accoglimento, può avere le proprie *ragioni* in quella che Elster definisce l'"incoerenza temporale strategica" dell'attore (nel nostro caso, istituzionale) e può affidarsi ad uno degli *stratagemmi* possibili, ossia quello di "imporre costi" (qui, i costi politici – crisi di credibilità, di fiducia, di consenso, ecc. –, che deriverebbero dal disattendere gli esiti della discussione pubblica). "*Incoerenza temporale strategica*" vuol dire, nel nostro caso, che l'attore istituzionale non ha preferenze "stabili" e che si trova in una condizione di incertezza sulle proprie future decisioni, temendo che la politica progettata oggi si possa rivelare sbagliata o inefficace in un momento successivo: da qui la scelta di vincolarsi agli esiti di un processo partecipativo, in quanto ciò permette comunque di adottare scelte più ampiamente condivise e di ridurre (o distribuire tra più attori) i costi di possibili scelte sbagliate. Si può anche ipotizzare che il decisore abbia sì delle preferenze certe e stabili, ma valuti come maggiori i benefici politici che otterrà se accetta di discutere pubblicamente anche altre possibili opzioni: in questo caso, il "vincolo preventivo" viene accettato comunque, predisponendosi anche a cambiare le proprie opzioni se queste non venissero accolte, in quanto i costi politici del mancato rispetto degli esiti della discussione potrebbero risultare più elevati degli ipotetici vantaggi di una ferma persistenza nei propositi iniziali.

Perciò, dicevamo di una visione *realistica*: il nesso tra partecipazione e decisione, il dipanarsi e l'intrecciarsi dei due mo-

menti, viene affidato alla concreta dinamica politica che si riesce a produrre. E tra i due termini, se ne introduce un altro: *influenza*, ovvero l'effettiva capacità e possibilità, per chi partecipa, di incidere su un processo decisionale. Potremmo dire che, *di fatto*, gli esiti di un processo partecipativo risulteranno *tanto più* vincolanti per il decisore istituzionale, *quanto più* essi abbiano visto un reale ed elevato grado di coinvolgimento di tutti gli attori interessati alla decisione, *quanto più* seria e condivisa sia stata la documentazione tecnico-scientifica e la base informativa che ha accompagnato il processo partecipativo, *quanto più* rilevante sia stato il grado di consenso politico effettivo costruito attorno ad una proposta, e *quanto più* essenziale risulti poi tale consenso nella successiva gestione della *policy* chiamata ad attuare le scelte.

Insomma, l'“ultima parola” non può che spettare alle istituzioni della democrazia rappresentativa, ma tale parola risulterà tanto più “legata” agli esiti di un processo partecipativo, quanto più seria, ricca e credibile è stata la discussione che ha caratterizzato il processo stesso, quanto più “peso politico” essa è riuscita ad assumere. Al contrario, un'istituzione potrà molto più facilmente “avere le mani libere”, nell'assumere un orientamento, quanto più debole e parziale, o “inconcludente”, sarà apparsa l'arena pubblica che avrebbe dovuto affrontare un problema e offrire una qualche soluzione.

La soluzione adottata permette di disinnescare anche la *vetaxata quaestio* dei limiti decisionali e della “rappresentatività” di un processo partecipativo: il numero e le caratteristiche dei partecipanti, in questo modello, *non sono*, in sé e per sé, un fattore di *legittimazione* degli esiti di un processo; ciò che conta, alla fine, è una valutazione politica della *significatività* di tali esiti. E quindi entrano in gioco la sensibilità e le qualità politiche del decisore, che deve saper cogliere fino a che punto l'esito di un processo partecipativo rappresenti una soluzione che, oltre a riscuotere un certo livello di consenso, abbia anche caratteri di efficacia, di sostenibilità economica, ecc. Una pura e semplice “cessione di sovranità”, un “*lavarsene le mani*”, potremmo dire, continuando nella metafora, d'altra parte, non potrà mai costi-

tuire una risposta credibile, proprio perché verrebbero sempre fondatamente contestate sia l'effettiva "rappresentatività" di coloro che hanno concorso alla decisione, sia le basi di legittimità democratica della decisione stessa. Il modello che la legge toscana delinea, invece, assumendo la discussione pubblica come *fase* del processo decisionale – e non come *il luogo* della decisione –, "impegna" il decisore istituzionale ad una più limpida assunzione di responsabilità politica, ma gli consente anche una più flessibile e realistica valutazione degli *inputs* che sono giunti dal processo partecipativo <sup>(19)</sup>.

## 6. La democrazia deliberativa: il modello normativo

Non possiamo, in questa sede, addentrarci in una discussio-

---

(19) Quanto qui sostenuto sul nesso tra legittimità e significatività di un processo partecipativo trova una conferma in molte delle analisi e delle valutazioni che sono state dedicate all'esperienza dei bilanci partecipativi. Il bilancio partecipativo – almeno nella formula con cui viene comunemente inteso e praticato – è un processo in cui il decisore politico *delega interamente* l'allocazione di una quota di risorse alle decisioni che scaturiscono dal processo stesso: in questi casi, proprio l'inevitabile parzialità e i meccanismi di auto-selezione dei partecipanti rischiano di minare fortemente la legittimità delle decisioni. Se, nel migliore dei casi (come risulta da varie analisi), partecipa il 5-7% della popolazione, e questa si vede consegnata la titolarità effettiva e integrale delle decisioni, le obiezioni di legittimità non possono che risultare fondate. Su una dinamica di questo tipo ha richiamato l'attenzione CARSON (2007, p. 139) e, nelle esperienze italiane, RAVAZZI (2006). Circa il rapporto tra esiti del processo deliberativo e "impegni" della pubblica amministrazione, nelle diverse metodologie applicate in vari paesi, si vedano, con un'ottica soprattutto rivolta alla situazione in USA, FUNG-GASTIL-LEVINE (2005, pp. 277-278), e le notazioni di BONANNI-PENCO (2005, p. 166) sulle esperienze tedesche e inglesi: in particolare, nel modello delle *Planungszellen*, "possono esistere dei veri e propri contratti scritti tra le parti coinvolte – le amministrazioni da un lato, l'organizzazione preposta alla ricerca, dall'altro –, che vanno ad aumentare il peso pubblico delle decisioni assunte dal gruppo dei cittadini". "Qualcosa di simile avviene anche nelle applicazioni britanniche delle *citizens' juries*: anche qui l'amministrazione sembra essere vincolata alle conclusioni raggiunte dalla giuria e se ciò non avviene deve essere convocata una conferenza stampa in cui emergano le motivazioni di tale atteggiamento". Rispetto a questi esempi, risalta il dato di novità del modello prefigurato dalla legge toscana: qui "il vincolo preventivo" è "rafforzato" da una cornice istituzionale e procedurale, e da meccanismi di cooperazione interistituzionale, che alzano il "costo politico" di comportamenti elusivi o opportunistici e incentivano i meccanismi della *responsiveness* del decisore pubblico.

ne sulla differenza e sulla diversa ampiezza, nonché sulle diverse accezioni, con cui comunemente, e da parte di molti autori, si parla di “democrazia partecipativa” e/o di “democrazia deliberativa”. Discutibile, in particolare, appare l’idea che esse siano vere e proprie *forme* della democrazia e, in particolare, l’idea che le si possa porre *sullo stesso piano* della democrazia rappresentativa (in modo alternativo o complementare, a seconda dei casi). Più convincente una posizione che assuma una definizione rigorosa dei *requisiti normativi* che definiscono una democrazia e che, a partire da qui, si valuti il grado di sviluppo, le contraddizioni, la qualità, delle “democrazie reali” <sup>(20)</sup>.

---

(20) Queste osservazioni critiche, in realtà, più che alla “democrazia deliberativa”, possono essere rivolte più fondatamente a quelle impostazioni che propongono una visione *conflittuale ed antagonista* della “democrazia partecipativa”, assunta come luogo embrionale di costituzione di una nuova soggettività critica, in grado di costruire e diffondere, attraverso una “progettualità molecolare”, elementi di auto-governo e auto-sostenibilità delle società locali, di valorizzazione dei saperi contestuali, capaci di spezzare la logica della globalizzazione e dei poteri che ne sono espressione (per un approccio di questo tipo, si veda MAGNAGHI, 2000; 2006). Nel complesso, anche in questo filone, la “democrazia partecipativa” ambisce a definirsi come una nuova “forma” di democrazia, anche se poi, nelle varie interpretazioni, diversi sono i modi con cui si ritiene poterla coniugare con le istituzioni della democrazia rappresentativa. Nelle versioni più radicali, queste ultime sembrano oramai svuotate di una reale capacità di rappresentanza e quindi si insiste sulla “cessione” o sul “passaggio” di sovranità che la democrazia partecipativa dovrebbe o potrebbe segnare; in altri casi, si parla invece di “co-decisione”, in altri ancora, si può cogliere un approccio più realistico e pragmatico: in ogni caso, sembrano riecheggiare antiche (e oramai inaccettabili) contrapposizioni tra una visione meramente “procedurale” e una visione “sostanziale” della democrazia. – o tra una democrazia “formale” (e quindi “vuota”) e una democrazia “effettiva”, “reale”, “più vera” (con accenti che, nei discorsi correnti, talora tendono a sconfinare in un approccio populistico). In molti casi, poi, si registra una sovrapposizione di piani tra ciò che appare una (del tutto legittima) strategia politica e l’idea che questa interpreti o prefiguri, di per sé, una visione nuova e più elevata di democrazia. Per un approccio di questo tipo (proprio di certe correnti *radical left*, in terra britannica), si veda un testo molto citato (WAINWRIGHT, 2005) che costituisce un esempio della confusione con cui, da una parte, si parla di “esperienze di nuova democrazia”, ma dall’altra queste vengono identificate di fatto con i nuovi movimenti sociali antiliberisti e anti-globalizzazione; a tal punto da introdurre una nuova categoria, la “sinistra partecipativa”, che poi altro non sarebbe che l’arcipelago (o la rete) dei nuovi movimenti femminili e ambientalisti, del sindacalismo radicale e dei (pochi) settori dei partiti di sinistra, vecchia o nuova, che non si sono ancora piegati alla logica del “pensiero unico”. Più equilibrato l’approccio di PAUL GINSBORG (2006), anche se non appare condivisibile il ruolo privilegiato che egli assegna all’esperienza dei bilanci partecipativi: “le due forme di democrazia de-

In questo senso, possiamo dunque dire, in termini che ci sembrano più appropriati, che “democrazia partecipativa” o “democrazia deliberativa” definiscono *modelli partecipativi e procedure decisionali* che possono essere *integrate* all’interno delle istituzioni della democrazia rappresentativa – *non* modelli che possano essere ad essa contrapposti o parificati. Ai nostri fini, ci possiamo dunque limitare ad assumere convenzionalmente che la prima (la “democrazia partecipativa”) si riferisca ad una famiglia più ampia di concezioni, modelli ed esperienze, e che la seconda (la “democrazia deliberativa”) possa e debba essere, più precisamente, riferita ad uno specifico modello normativo, che trova le sue radici in alcuni filoni della filosofia e della teoria politica contemporanea e la sua espressione in una serie di tecniche ed esperienze partecipative che a quei criteri normativi cercano di approssimarsi.

La nostra valutazione è che, appunto, il progetto di legge della Regione Toscana di cui qui stiamo trattando, nelle linee ispiratrici e in numerosi dispositivi specifici che essa prevede, sia in larga misura riconducibile ai principi normativi della democrazia deliberativa e che, anzi, essa si configuri come un tentativo di dare a tali principi una cornice procedurale e una traduzione operativa, mirando ad integrare, in modo strutturato, la partecipazione dei cittadini e la *discussione pubblica* all’interno

---

vono e possono trovare un punto di incontro... e il punto cruciale [...] risiede nel fatto che l’attività costante della partecipazione garantisce, stimola e controlla la qualità della rappresentanza” (p. 89). Su queste posizioni, e sulla differenza tra democrazia partecipativa e democrazia deliberativa, si vedano le considerazioni di BOBBIO, 2007, p. 4. Una riflessione a parte, che qui non possiamo sviluppare, meriterebbero le enfattizzazioni ideologiche con cui, spesso, vengono analizzate le esperienze sudamericane: certamente significative, in particolare quelle brasiliane di Porto Alegre (su cui si veda PONT, 2005, e G. ALLEGRETTI, 2003), ma di cui, talvolta, per altri paesi, si tende a ignorare, in modo troppo disinvolto, l’effettivo contesto istituzionale in cui si collocano, ovvero regimi politici di tipo plebiscitario in cui non sono garantite le basilari libertà democratiche: come se una “forma” più avanzata di democrazia si potesse veramente costruire *by-passando*, o peggio ignorando, i presupposti della democrazia (*senza aggettivi*: ovvero, *rule of law*, regolarità e periodicità di libere elezioni, garanzia dei diritti individuali e associativi, pluralismo politico, libertà d’informazione, tutela delle minoranze; su questo, cfr. MORLINO, 2003; MASTROPAOLO, 2005, pp. 71-72) Per un’ampia rassegna sulle varie esperienze di “democrazia partecipativa”, si veda il numero monografico di *Democrazia e diritto* (AA.VV., 2006).

dei meccanismi della *responsiveness* delle istituzioni.

Prima di procedere oltre, occorre tuttavia un'altra precisazione: nel linguaggio corrente, a volte, si fa confusione introducendo anche il termine "democrazia diretta". Evidentemente, nel nostro caso, siamo su tutt'altra lunghezza d'onda: *la democrazia deliberativa non è, in alcun modo, "democrazia diretta"*. E non lo è a tal punto che, nello stesso testo di legge, c'è un articolo ricco di implicazioni teoriche e politiche, su cui a lungo si potrebbe discutere: si tratta della norma "di raccordo" tra la legge in questione e la normativa regionale relativa ai referendum regionali consultivi (introdotti dal nuovo Statuto e che un'altra legge, anch'essa in corso di approvazione, ha il compito di regolamentare). L'articolo prevede che, in caso di Dibattito Pubblico su un "grande intervento", *"non è ammesso il referendum consultivo... che abbia oggetto anche in parte coincidente"*. Come a dire: *si dà priorità politica e istituzionale alla discussione pubblica su un argomento, non ad un meccanismo elettorale che si limita a registrare le preferenze dei cittadini* (21).

Nel dibattito e nella letteratura su questi argomenti è ricorrente una disputa tra quanti affermano il potenziale effettivo di rinnovamento che gli ideali e i meccanismi della democrazia deliberativa possono apportare alla crisi della democrazia contemporanea, e quanti invece si dedicano con puntiglio a "smontarne" le assunzioni teoriche e a dimostrarne l'ineffettualità o l'illusorietà, o la totale astrattezza. Altri, pur contestandone lo *status* di vera e propria "nuova" *teoria* della democrazia, guardano con attenzione al contributo che gli "strumenti" della democrazia deliberativa possono apportare ad una migliore qualità della democrazia contemporanea (PASQUINO, 2007). Probabilmente, la legge toscana, e la sua concreta attuazione, potranno costituire un campo di verifica empirica su cui misurare

---

(21) Sulla distinzione tra "partecipazione diretta" e "partecipazione indiretta", e sul filone "partecipazionista", cfr. RANIOLO, 2002, pp. 64-75, in pagine molto puntuali, che però trascurano l'autonomo apporto del pensiero politico "deliberativista", rischiando di schiacciarlo interamente sul versante "direttistico", così come definito da Sartori.

questi diversi approcci. Quel che intanto è possibile valutare è la corrispondenza tra il piano normativo e i meccanismi procedurali previsti dalla legge: quel che ci proponiamo di fare è di rinvenire nei dispositivi istituzionali e amministrativi che la legge toscana si propone di introdurre, *le tracce*, per così dire, dei principi propri del modello teorico della democrazia deliberativa (o anche qualcosa di più: una precisa fonte di ispirazione). Del resto, nei commenti e nelle discussioni sulla democrazia deliberativa proprio il tema della "traducibilità" dei suoi paradigmi normativi all'interno di procedure istituzionali sta assumendo un rilievo crescente: "*how can the scale of deliberation be increased, and how can it be institutionalized*" (FUNG-GASTIL-LEVINE, 2005, p. 281), è appunto una delle domande che il *Deliberative Democracy Consortium*, una dei più importanti *network* statunitensi, ha posto a conclusione di un proprio convegno del 2003, assumendola come uno dei punti della propria "*common research agenda*" (22).

La riflessione e il confronto critico sul modello teorico della democrazia deliberativa hanno assunto oramai dimensioni molto ampie: non possiamo, in questa sede – né sarebbe utile ai nostri fini – addentrarci su questo terreno. Può essere utile, tuttavia, richiamare alcuni nodi problematici, e alcuni principi normativi, che avremo modo di misurare direttamente nel corso della nostra analisi.

---

(22) Il tema della possibile (o dubbia) dimensione istituzionale della democrazia deliberativa suscita interesse anche al di fuori della cerchia (peraltro oramai vasta) dei "deliberativisti", ed è affrontato anche da studiosi che guardano più in generale ai problemi della democrazia contemporanea e alle dimensioni teoriche ed empiriche che ne possano misurare la "qualità". Ad esempio, MORLINO (2003, pp. 275-276), dopo aver rilevato che, "se attuata, una democrazia deliberativa porterebbe a una qualità più alta, caratterizzata da *responsiveness*, libertà e uguaglianza, piuttosto che *accountability*", conclude appunto con questo interrogativo: "come istituzionalizzare arene deliberative politicamente rilevanti?". Così pure ALFIO MASTROPAOLO (2001, p. 1624), discutendo della concezione della "sfera pubblica" di Habermas, si interroga sui rapporti effettivi che essa può instaurare con la sfera del potere politico: "come può funzionare il modello "a due binari", in cui una società decentrata utilizza la sfera pubblica per stimolare, controllare e sollevare nuovi temi mediante il dibattito pubblico, mentre la competenza decisionale è delegata al sistema politico-amministrativo, contando eminentemente sulla sua 'porosità' nei confronti della sfera pubblica stessa?"

Partiamo dunque dai principi e, nel paragrafo seguente, cercheremo di vederli, per così dire, “all’opera” nel nostro testo di legge.

JON ELSTER (1998, pp.1-8), nell’introduzione ad una delle migliori raccolte di saggi sulla democrazia deliberativa, pur ricordando come vi siano sviluppi, versioni e interpretazioni anche molto diverse tra loro di questo modello, così ne definisce sinteticamente le idee fondamentali, largamente condivise tra i vari autori: “democrazia deliberativa” è un processo di “*decision making by discussion among free and equal citizens*”; subito dopo, richiamandone i presupposti filosofici nell’opera di Jürgen Habermas, si afferma che, alla base, vi è l’assunzione secondo cui “*democracy revolves around the transformation rather than simply the aggregation of preferences*”. Il luogo in cui le preferenze si trasformano è la *discussione pubblica*: ovvero, scrive ancora Elster, un processo di “*collective decision-making*” che è “democratico” in quanto prevede “*the participation of all who will be affected by the decision or their representatives*”, e che è “deliberativo” in quanto si svolge “*by means of arguments offered by and to participants who are committed to the values of rationality and impartiality*”.

Troviamo qui sintetizzati gli aspetti cruciali del modello normativo:

- l’idea che le preferenze (i valori, gli interessi, le opinioni) dei cittadini non possano e non debbano solo essere “contate” o “aggregate”, ma possano e debbano formarsi e trasformarsi nel corso di una discussione pubblica che si svolga su basi di imparzialità, parità e di eguaglianza, fondata sui valori di una comune razionalità e su una comune aspirazione a ricercare una soluzione quanto più possibile condivisa<sup>(23)</sup>;

---

(23) La discussione, e la trasformazione delle preferenze degli attori che essa implica, può così rispondere efficacemente, secondo alcuni autori, alle classiche aporie che la letteratura teorica sui sistemi di voto (a partire da Condorcet) ha messo in evidenza: ossia, al fatto che, dato un certo numero di cittadini chiamati a votare per scegliere tra  $n$  soluzioni alternative, e dato l’ordinamento delle preferenze di ciascun elettore, è

- l'idea che una decisione collettiva possa essere assunta sulla base di argomenti razionali, e sulla base di informazioni e conoscenze condivise (e *non*, necessariamente, sulla base di un negoziato tra interessi contrapposti e/o di un conflitto che veda una tesi prevalere sull'altra) <sup>(24)</sup>;
- l'idea che una decisione collettiva debba essere assunta sulla base della partecipazione di "tutti" coloro che sono, in varia misura, coinvolti nella decisione stessa, ovvero sulla base di un principio di "massima inclusività". Ciò che conta è che tutti coloro che abbiano "qualcosa da dire" su una decisione che, in varia misura, li tocca direttamente, abbiano la possibili-

dimostrato che esistono diversi metodi o cicli di votazione che daranno risultati diversi, trovandoci così nell'impossibilità di definire propriamente cosa abbia scelto "la maggioranza". È singolare come su queste basi (e poi dal teorema di Arrow) siano state tratte conclusioni diametralmente opposte: una parte dei teorici della *rational choice* (come RIKER, 1982) hanno portato alle estreme conseguenze la visione schumpeteriana della democrazia competitiva; nel pensiero deliberativista, invece, proprio i dilemmi dei meccanismi aggregativi sono un argomento a favore delle procedure deliberative. Queste, infatti, possono far emergere il diverso grado di intensità delle preferenze e, soprattutto, possono trasformare le basi (informazioni, credenze, pregiudizi, ecc.) su cui si sono formate le preferenze "iniziali", che cessano di essere così un dato esogeno e imperscrutabile. Sul rapporto tra democrazia deliberativa e teorie della *Social Choice*, si veda MILLER, (2003); per un confronto tra la "tradizione aggregativa" e il paradigma deliberativo, GIANNETTI, (2007); per una riflessione sui possibili "paradossi della democrazia deliberativa" alla luce delle categorie della *Public Choice*, con particolare riferimento ai rischi di manipolazione nel "controllo dell'agenda", REGONINI (2005); per una discussione sui diversi approcci teorici alla democrazia deliberativa, PELLIZZONI (2006).

(24) Elster, nello stesso testo, afferma che sono tre le procedure attraverso cui può essere assunta una decisione politica: "*arguing, bargaining and voting*" e che, naturalmente, possono darsi situazioni in cui le tre procedure (o due tra di esse) si combinano: in particolare, nelle procedure di *bargaining*, può darsi un "uso strategico" dell'argomentazione. Inoltre, anche in un'arena deliberativa, un individuo può essere mosso da una logica *self-interested*, ma nondimeno è indotto ad utilizzare argomentazioni che si appellano all'interesse generale. È quella che Elster definisce "*the civilizing force of hypocrisy*", che costituisce, in fondo, come scrive l'autore, "*a further, second best argument for deliberation*" (p. 12). Un magistrale esempio di analisi delle dinamiche proprie di un contesto deliberativo, in cui si combinano strategie argomentative e strategie negoziali, è dato dallo stesso Elster nella ricostruzione che egli propone di due momenti cruciali di fondazione della "democrazia dei moderni", l'Assemblea costituente francese del 1789 e la Convenzione di Philadelphia del 1787 (J. ELSTER, 2005).

tà di farlo; e che possano riconoscere il fatto che, comunque, della loro opinione si sia discusso e che, in una qualche misura, essa sia stata presa in considerazione e abbia contribuito al definirsi di una soluzione quanto più possibile condivisa. Da ciò deriva un processo di *empowerment* dei cittadini: che non va inteso come una “delega” di potere, ma come una crescita della loro capacità di “padroneggiare” e influenzare in modo sempre più consapevole i processi di decisione collettiva e le situazioni problematiche e complesse che li caratterizzano <sup>(25)</sup>.

Più controverso il tema dei *traguardi* o degli *esiti* che un processo deliberativo deve proporsi. Come nota PELLIZZONI (2005b, p. 17-18), vi sono diverse posizioni: “alcuni autori, come Habermas e Rawls, adottano una concezione ‘esigente’ del consenso razionale tra i partecipanti: la deliberazione è in grado di generare un consenso sulle *ragioni* di una scelta. Altri sostengono concezioni meno esigenti, in quanto ritengono che spesso la profondità delle divergenze sui fatti o i valori in gioco sia tale che ci si può attendere al massimo un consenso *motivato* sulla preferibilità di una scelta, rimanendo distinte le ragioni di tale consenso”. Diciamo subito, anticipando una parte delle nostre conclusioni, che la formula che adoteremo più volte nel corso di questo lavoro commentando la *ratio* della legge toscana, (“una soluzione quanto più possibile condivisa”) ci pare possa essere ricondotta a questa seconda versione, “meno esigente” e più “realistica” della democrazia deliberativa – una versione che, peraltro, è anch’essa molto presente nel dibattito internazionale <sup>(26)</sup>.

---

(25) “L’obiettivo fondamentale della democrazia partecipativa è quello di creare *empowerment* a favore dei cittadini. Ma questo termine non va inteso nel senso giuridico di *attribuire potere*, bensì come *capacitazione*, ossia nel senso di aumentare le loro capacità di elaborazione e invenzione e le loro possibilità di influenza” (BOBBIO, 2007, p. 12).

(26) Ad esempio, FUNG-WRIGHT (2003, p.17) sottolineano come “*the important feature of genuine deliberation is that participants find reasons that they can accept in collective actions, not necessarily ones that they completely endorse or find maxi-*

Altrettanto controverso il tema delle *finalità* di un processo deliberativo, o meglio del *diverso peso* che a ciascuna finalità può essere attribuito, e degli *effetti* (anche “collaterali” o di lungo periodo) che esso produce. Certo, la partecipazione democratica, secondo una tradizione illustre che risale quanto meno a John Stuart Mill <sup>(27)</sup>, produce benefici *effetti educativi* sulle “qualità morali e intellettuali” dei cittadini; ma tra le motivazioni a sostegno della democrazia deliberativa, questo argomento, secondo alcuni, non può essere quello decisivo. Come nota Elster, “*the impact of a particular decision-making procedure on the characters of the participants cannot be the main reason for choosing that procedure rather than another, although it may be a desirable by-product of choosing it*” <sup>(28)</sup>. Tuttavia, possono esserci contesti deliberativi in cui l’aspetto dell’apprendimento, della formazione delle preferenze (e non tanto del loro trasformarsi), acquista una dimensione “preponderante” (Bobbio, 2006a, p. 15): ciò accade, in particolare, quando i partecipanti non esprimono preferenze forti e consapevoli, vi è molta incertezza, e dunque la dimensione cognitiva

---

*mally advantageous*”. MASTROPAOLO (2001, pp. 1626-1627) riassume efficacemente le varie posizioni in campo: “la teoria deliberativa non sempre si pone il medesimo traguardo, né i suoi traguardi sono tutti ugualmente realistici. Talvolta richiede ai cittadini un impegno di marca repubblicana a spogliarsi delle loro preferenze private, a esercitare la virtù civica e a perseguire nell’attività deliberativa il bene comune. Talaltra propone uno standard per misurare la legittimità democratica delle decisioni, indicando una procedura deliberativa ideale che pretende che i cittadini concorrano a tali decisioni in condizioni di piena libertà, uguaglianza e pubblicità. Talvolta ancora lo standard è fissato per definire quando una decisione sia equa o moralmente corretta. Se non che, se questo genere di dibattiti testimonia il diffuso disagio sulle procedure attualmente vigenti nelle democrazie sviluppate, si dà anche il caso che la deliberazione più modestamente – e più realisticamente – si proponga quale tecnica utile a rafforzare la vocazione delle istituzioni democratiche a comporre i conflitti, sfruttando non solo la modificabilità delle preferenze, ma anche la difficoltà a sostenere in sede di dibattito pubblico che una data soluzione è preferibile in quanto avvantaggia i suoi proponenti”.

(27) Su Mill, e la sua concezione del *governing by discussing*, si veda URBINATI (2006b).

(28) (ELSTER, 1998, p. 11, ma anche, 1997, p. 17 ss.). Così pure J.D. FEARON (1998, p. 59): “*it would be strange to discuss matters purely for the sake of improving ourselves morally and intellectually if we had no expectation that discussion would have any positive effect on the quality of the collective choice*”.

del processo appare prevalente. Peraltro, tra i “padri nobili” della democrazia deliberativa, o almeno delle sue versioni più “pragmatiche”, va annoverato anche John Dewey, con il suo concetto di “*inquiry*”: da questa matrice derivano quelle accentuazioni che vedono nella deliberazione pubblica “una forma di *indagine* che implica processi di apprendimento e di costruzione di interpretazioni collettive in situazioni d’azione problematiche” (29). Così, il recente *The Deliberative Democracy Handbook* (GASTIL-LEVINE, 2005), che certamente riflette una sensibilità molto diffusa negli USA, tende ad accentuare le *finalità civiche* delle pratiche deliberative (“*a call for restoration of the conditions that make a civic culture and civic actors possible*”, BUTTON-RYFE, 2005, p. 30: e i nomi illustri chiamati in causa anche qui non mancano: Jefferson, Tocqueville, Mill e Annah Arendt), in qualche modo assumendole come una possibile risposta alla crisi della tradizione associativa americana su cui ha costruito la sua analisi PUTNAM (2004). Come abbiamo già notato, questa tensione tra gli effetti indotti sulla forma e la qualità delle decisioni collettive, da una parte, e le finalità civiche dei processi deliberativi, percorre anche il testo della legge toscana, laddove si enunciano gli “obiettivi” che essa intende perseguire.

### 7. *Dai principi alle procedure*

Al di là delle diverse accentuazioni che il modello deliberativo può prevedere, è noto come una tale concezione della democrazia abbia suscitato le più svariate opposizioni e reazioni. Da una parte, vi sono coloro che, in nome di una teoria

---

(29) LANZARA, (2005, pp. 51-55). Un processo deliberativo, in questo senso, “implica scoperte, invenzione di soluzioni, produzione di *frames*, significati e giudizi collettivi. Non necessariamente l’apprendimento deve produrre coincidenza di preferenze o convergenza di posizioni: si può pensare a processi deliberativi il cui esito è la scoperta di differenze, o una più approfondita e diffusa consapevolezza delle specificità e della distanza tra punti di vista e interessi, oppure un migliore apprezzamento del valore di certe proposte, e ciò può costituire una base di partenza per un lavoro cognitivo più produttivo e per costruire nuove modalità di cooperazione” (*ivi*).

dell'attore razionale e *self-interested*, negano la possibilità che possano esistere luoghi o momenti in cui si possa sperimentare questa razionalità discorsiva: le preferenze degli individui si possono solo contare e aggregare, attraverso le procedure democratiche del voto, e si possono costruire dei buoni (e mai perfetti) assetti istituzionali e delle efficaci procedure democratiche che permettano ai cittadini di controllare, premiare o punire gli eletti chiamati a prendere le decisioni (ciclo elettorale dell'*accountability*); dall'altra parte, vi sono tutti coloro che negano l'esistenza stessa dei presupposti di uguaglianza e libertà che il modello prevede: differenze di classe, di ceto, di *status*, di genere, di etnia o razza; ineguale distribuzione di potere e di sapere; ineguale capacità di accesso alle fonti di informazione, strategie di manipolazione del consenso, ecc.: sono tutti fattori che rendono illusorio, o peggio solo una costruzione ideologica, l'ideale *spazio pubblico* che i teorici della democrazia deliberativa hanno immaginato.

Ma, al di là di queste e di molte altre possibili obiezioni, si tratta ora di valutare in che modo le asserzioni teoriche del modello deliberativo siano state tradotte nel linguaggio di una "legge", ovvero in norme e procedure che tentano di incidere, qui e ora, nell'Italia e nella Toscana di oggi, sulle forme di costruzione delle decisioni collettive.

Come abbiamo ricordato, la legge configura una serie di procedure finalizzate allo svolgimento o di "*Dibattiti Pubblici Regionali*", che abbiano come oggetto "grandi interventi, con possibili rilevanti impatti di natura ambientale, territoriale, sociale ed economica", o allo svolgimento di *processi partecipativi locali*. I due piani, come ben si comprende, sono ben diversi, per la scala territoriale implicata e per il possibile oggetto della discussione, e la legge prevede per essi procedure e meccanismi differenziati <sup>(30)</sup>.

Il primo nodo da sciogliere riguarda *chi* promuove un dibattito pubblico o un processo partecipativo, e quali garanzie di

---

(30) Sono assimilabili, peraltro, ai dibattiti pubblici regionali anche i processi partecipativi che la Regione stessa *deve* promuovere su propri piani o programmi (su ciò, più avanti il § 7).

*imparzialità* e di *terzietà* vi sono circa l'organizzazione e la gestione di tali discussioni.

La legge risponde al primo tema allargando al massimo, come vedremo subito a seconda dei casi, la titolarità del diritto a presentare un progetto partecipativo e risponde al secondo tema istituendo un organo monocratico, un'*Autorità regionale per la promozione e la garanzia della partecipazione*, eletto dal Consiglio regionale, cui affida una rilevante serie di funzioni e una larga base di discrezionalità (per i compiti e le funzioni di questo organo, si veda, sopra, il § 4)<sup>(31)</sup>.

Naturalmente, il confronto si è subito spostato sui requisiti che la legge avrebbe dovuto definire ai fini della valutazione e dell'ammissione di un progetto partecipativo, sui criteri che l'*Autorità regionale* avrebbe dovuto seguire e sui limiti posti dalla legge alla sua sfera di discrezionalità. L'insieme delle condizioni che la legge prevede perché un progetto partecipativo possa ricevere il sostegno finanziario e organizzativo della Regione, e sulla cui esistenza l'*Autorità* è chiamata a valutare, ci portano nel vivo del modello deliberativo cui la legge si ispira.

Nel caso di un *Dibattito Pubblico* su grandi interventi, che abbiano una scala territoriale regionale o che comunque abbiano un impatto che travalica la dimensione locale, è direttamente l'*Autorità regionale* che, nominando un responsabile, gestisce e organizza il dibattito. La definizione dei possibili oggetti è affi-

---

(31) Si è molto discusso, lungo il percorso di elaborazione della legge, sull'opportunità e sulla funzionalità di questa soluzione, ma non sono emerse valide alternative: ad esempio, in un primo momento, era stata avanzata anche l'ipotesi di una "commissione" composta da tre o cinque membri; ma questa ipotesi è stata scartata sulla base di un argomento che ha convinto tutti, in quanto avrebbe facilmente riprodotto, già al momento dell'elezione da parte del Consiglio regionale, una logica di maggioranza e di opposizione, minando la "terzietà" dell'organo e la sua credibilità. Di fatto, la soluzione adottata si ispira al modello istituzionale francese, che attribuisce alla *Commission nationale du débat public* il ruolo di "un'autorità amministrativa indipendente". Sull'esperienza francese della CNDP si veda, oltre al sito [www.debatpublic.fr](http://www.debatpublic.fr), l'intervento che il presidente della CNDP, Yves Mansillon, ha svolto in occasione del seminario internazionale organizzato dalla Regione Toscana e l'articolo scritto per la rivista *Democrazia e diritto* (AA.VV., 2006).

data ad una formulazione volutamente ampia e generica, che lascia ampi poteri discrezionali all'*Autorità*: sarebbe stato, del resto, molto problematico fissare un qualche criterio oggettivo. Rendere obbligatoria tale procedura, d'altra parte, avrebbe comportato insostenibili costi burocratici e finanziari. Tuttavia, il criterio decisivo è quello *temporale*: il dibattito deve avvenire *nella fase preliminare* di elaborazione di un progetto. Se ne comprendono bene le ragioni: una discussione pubblica (e l'impegno civico dei cittadini a partecipare) ha senso solo in una fase che preceda la decisione, quando ancora molte opzioni sono possibili, quando è possibile ricercare soluzioni più ampiamente condivise e la diversità delle competenze, delle esperienze, degli interessi e dei punti di vista coinvolti può utilmente contribuire ad una migliore scelta collettiva.

Nell'insieme, il modello di *Dibattito Pubblico* regionale delineato dal testo di legge si configura come uno strumento – e si vedrà in che misura la Regione stessa o altri enti locali o anche soggetti imprenditoriali chiamati a realizzare una grande opera, potranno, sapranno, o vorranno avvalersene –, per aprire e costruire un rapporto con l'opinione pubblica ispirato alla ricerca della massima trasparenza, già a partire dall'individuazione delle ragioni di un progetto, delle possibili soluzioni e delle possibili alternative. Il *Dibattito Pubblico regionale* dovrebbe configurarsi, insomma come un processo di coinvolgimento collettivo, scandito attraverso varie fasi di confronto tra ipotesi e soluzioni diverse e attraverso il ricorso ad una pluralità di strumenti e momenti partecipativi: la diffusione di una base di documentazione tecnica ampia e condivisa, l'interrogazione di esperti e scienziati, forum tematici o altri momenti "regolati" di discussione tra i cittadini, con momenti di verifica anche sul formarsi e il mutare delle loro opinioni e preferenze, l'uso di internet e delle nuove tecnologie dell'informazione, ecc.

Alla fine, anche qui, il principio-guida è quella del "render conto" e del "rispondere" sulle ragioni di una scelta: i soggetti titolari della decisione, dopo aver raccolto la varietà dei punti di vista, delle esperienze e degli interessi che intorno ad una scelta collettiva si sono messi in gioco, devono essere in grado di mo-

tivare adeguatamente la propria decisione, quale che essa sia. Alla fine, se il dibattito avrà successo, si potrà valutare se, intorno a questa decisione, sarà maturato un maggiore consenso, o se le ragioni del conflitto resteranno immutate (o persino insprite): in ogni caso, la “qualità democratica” della decisione ne risulterà arricchita <sup>(32)</sup>.

L'altro pilastro della legge è costituito dal sostegno ai progetti partecipativi locali, che possono essere presentati dagli enti locali, singoli o associati, e da gruppi di residenti (non solo “cittadini”) <sup>(33)</sup>, tramite un certo numero di firme (variabile secondo la soglia demografica del territorio interessato). Possono presentare progetti anche le associazioni, ma pur sempre con il supporto di singoli residenti, nella misura richiesta; e anche altri soggetti, come gli istituti scolastici e, ed è questa una novità da poco, anche singole imprese, su proprie iniziative o progetti imprenditoriali, che abbiano un impatto sul territorio <sup>(34)</sup>.

Un altro punto importante della legge è stato concepito nell'ottica del principio di sussidiarietà: gruppi di cittadini e residenti possono presentare progetti partecipativi relativi a “iniziative e progetti concernenti aspetti e fasi di determinate politiche pubbliche” su cui gli enti competenti “non hanno assunto

---

(32) Sulle dimensioni e i caratteri delle politiche o delle scelte che possono essere sottoposte a un “dibattito pubblico regionale”, sui meccanismi di applicazione che è possibile prevedere e sulle possibili forme del conflitto che è presumibile possano accompagnare questo tipo di processo partecipativo, ritorneremo nel § 8.

(33) La legge allarga i confini dei titolari del diritto a presentare un progetto: cittadini, residenti (e quindi, evidentemente, anche gli stranieri), ma anche i giovani a partire dal sedicesimo anno di età. Nell'articolo iniziale in cui si definisce la titolarità del “diritto a partecipare” vi è un'ulteriore estensione, includendo tutti coloro che instaurano un qualche legame, purché “non occasionale”, con il territorio in cui vivono, lavorano o studiano. In una parola, potremmo dire: *gli abitanti*.

(34) Si prenda il caso di un'impresa che abbia intenzione di effettuare un investimento (ad esempio, un nuovo impianto, la cui localizzazione potrebbe suscitare reazioni e proteste): la legge offre, anche in questo caso, un incentivo istituzionale, definisce possibili regole per il comportamento degli attori sociali; nella fattispecie, per quelle imprese che volessero muoversi in un'ottica di “responsabilità sociale” e volessero conservare un rapporto positivo con il territorio in cui operano. Aprire una discussione pubblica con la comunità locale (invece di seguire le vie sotterranee della contrattazione *lobbystica*) potrebbe, alla fine, rivelarsi una scelta anche “più efficiente” ed economicamente più razionale.

alcuna decisione” (35).

Un’assunzione di principio emerge subito da questi aspetti della legge: la titolarità del diritto a presentare progetti spetta o alle *istituzioni locali* o ai *singoli*, cittadini e residenti, *non* alle associazioni in quanto tali. Queste possono, ovviamente, attivarsi e mobilitarsi, ma devono pur sempre dimostrare di avere il sostegno individuale richiesto. Nessuna presunzione di rappresentatività, *a priori*, dunque: né per le grandi organizzazioni di interesse, né per le grandi associazioni, né per i gruppi che si formano intorno a *single issues*.

Ma la parte della legge che più si presta ad una verifica della corrispondenza tra gli “ideali regolativi” della democrazia deliberativa e il piano delle procedure entro cui tali ideali si incardinano è quella in cui si elencano, dapprima, le *condizioni per l’ammissione* dei progetti, l’esistenza delle quali deve essere valutata dall’*Autorità*; e, successivamente, *i criteri di priorità* con cui la stessa *Autorità* dovrà selezionare tra i diversi progetti (dato anche il prevedibile divario tra il numero di progetti presentati e le risorse “scarse” disponibili) e, infine, le *modalità del sostegno* che la Regione concede ai diversi progetti.

Le istanze normative proprie del modello teorico della democrazia deliberativa divengono qui, concretamente, modalità di costruzione, formulazione e presentazione di un possibile percorso partecipativo. Si ripropone qui la logica complessiva che ispira il progetto di legge: offrire incentivi istituzionali, disegnare un quadro di regole entro cui gli attori istituzionali e sociali possano orientare i propri comportamenti. Parliamo di “incentivi”, in quanto si configura uno scambio tra un soggetto istituzionale, la Regione, e altri attori istituzionali e sociali: il

---

(35) L’introduzione di questa variante nel testo della legge è stata uno dei molti casi in cui il percorso “deliberativo” di elaborazione della legge ha offerto un contributo determinante: nel corso della discussione – nella quale, evidentemente, spesso i partecipanti tendevano a “proiettare” i meccanismi della legge sullo sfondo della loro esperienza concreta – è stato richiamato ad esempio il caso di un edificio o di uno spazio pubblico abbandonato su cui un ente competente non ha assunto alcuna decisione, né ha manifestato l’intenzione di farlo, e su cui invece gruppi di residenti, in una logica di autogoverno sociale, possono avanzare ipotesi di gestione o di riutilizzo. La legge prevede che, su queste ipotesi, si possa aprire un confronto pubblico.

sostegno, finanziario e organizzativo, ai progetti locali viene concesso a patto che vengano rispettati determinati requisiti, *standard* che possano garantire la “qualità” del processo partecipativo e “certificarne”, per così dire, la rispondenza ad una serie di principi e assunzioni normative.

L’insieme di questi requisiti richiama apertamente i tipici criteri di costituzione di un’arena propriamente definibile come “deliberativa”, quali sono stati fissati dalla letteratura teorica sull’argomento e dalle riflessioni sulle esperienze applicative che ne sono derivate.

*L’oggetto della discussione:* l’arena deliberativa deve avere un “oggetto specifico e ben definito” e di, tale oggetto, si deve indicare “la fase del processo decisionale” che sta attraversando “nelle sedi istituzionali competenti”. Perché si possa produrre un efficace processo deliberativo occorre circoscrivere il problema oggetto di una decisione collettiva e occorre che la possibile soluzione ad un tale problema non sia ancora stata definita e determinata dal decisore pubblico competente, o quanto meno non sia ancora stata oggetto di decisioni che abbiano prodotto effetti irreversibili e quindi rendano inutile una discussione pubblica. La formulazione del testo è piuttosto generica, ma è evidente che l’*Autorità* dovrà concretamente valutare l’opportunità di ammettere o meno un progetto partecipativo sulla base dello stadio di avanzamento del relativo processo decisionale.

*Le regole e i metodi della discussione:* costituire un’arena deliberativa implica la condivisione preliminare delle regole che guideranno lo svolgimento del dibattito. I *tempi*, innanzitutto: “*certi e ben definiti*”, si dice, ovvero sei mesi, salvo possibilità di proroga, per altri tre mesi, o salvo progetti specifici la cui natura e finalità impongano una durata superiore, purché anch’essa chiaramente indicata. Occorre poi che la proposta “*indichi gli istituti, le metodologie e gli strumenti che si ritengono più congrui all’oggetto e alle finalità del progetto*”. E’ il passaggio della legge da cui meglio traspare la consapevolezza del legislatore di non poter dettare in alcun modo *i metodi* che i singoli processi partecipativi potranno adottare: i proponenti,

tuttavia, devono saper indicare *come* intendono svolgere la discussione, quali specifici strumenti intendono utilizzare, quali metodi ritengono più “congrui” all’oggetto della deliberazione. Anche in questo passaggio della legge opera quella logica di incentivazione e di apertura sperimentale che abbiamo più volte richiamato: è plausibile, ad esempio, che questa “prescrizione metodologica” generale favorisca una progressiva diffusione di uno *know how* partecipativo, il progressivo attrezzarsi di uffici o di personale specializzato negli enti locali, il sedimentarsi di “buone pratiche” che possano essere riprese e imitate, il formarsi di nuove figure professionali in grado di favorire, da posizioni esterne, uno svolgimento corretto dei processi partecipativi. Un principio generale viene tuttavia enunciato: occorre “garantire modalità di gestione del processo partecipativo” tali da assicurare “*neutralità e imparzialità*”. Si presuppone dunque che, nell’indicare gli istituti e i metodi del processo, il proponente si faccia carico di precisare *in che modo* si possa garantire una conduzione del dibattito pubblico improntata a tali criteri: non sarà facile tradurre operativamente questa garanzia, ma sarà certamente questo uno dei terreni di verifica su cui misurare la rispondenza tra i principi e il concreto svolgimento dei processi partecipativi <sup>(36)</sup>.

---

(36) Sull’importanza di figure esterne e “terze” che gestiscano e garantiscano i processi partecipativi, richiama l’attenzione Luigi Bobbio: “alla democrazia partecipativa serve anche un contributo *dall’esterno*: ossia da parte di attori che si trovano al di fuori della mischia. Soggetti di questo tipo svolgono già un ruolo fondamentale in molte esperienze partecipative: pensiamo agli animatori o agli accompagnatori sociali che operano nei progetti di urbanistica partecipata, ai facilitatori che assistono le interazioni nelle giurie dei cittadini e nei *focus group*, agli esperti che progettano i percorsi di partecipazione e ne curano l’attuazione... Tra un’assemblea ‘spontanea’ in cui chiunque può tenere il microfono quanto gli pare e un’interazione assistita in piccoli gruppi dove tutti possono interloquire, scambiarsi idee e ragionare insieme, c’è un abisso” (2007, p. 11). Un panorama più ampio delle tecniche disponibili in BOBBIO (2004; 2005b), dove si propone una classificazione distinta in tre famiglie: a) tecniche per l’ascolto; b) tecniche per l’interazione costruttiva; c) tecniche per la risoluzione dei conflitti. Sulla situazione in USA, interessanti le notazioni critiche di BUTTON-RYFE (2005): questi autori rilevano come “*experts in facilitation, conflict resolution, talk therapy, dialogue, and a host of other models dominate the field*”, e che quasi sempre le iniziative deliberative sono “*expert-driven*”. Da qui i pericoli di un “*entrepreneurial profile*” delle pratiche deliberative non sorretto da una adeguata riflessione sulle “*conceptual implications*” di tali pratiche e la necessità, di converso,

*I soggetti della discussione*: alcune delle condizioni di ammissione dei progetti previsti dalla legge si ispirano apertamente ad uno dei paradigmi normativi cruciali della democrazia deliberativa: *il principio di inclusività*. Tale principio viene declinato in due direzioni: un progetto deve assicurare tanto l'“inclusività delle procedure” quanto “l'effettiva inclusione di gruppi sociali e culturali diversi”. Per quanto riguarda le procedure, si precisa che “particolare attenzione” debba essere prestata “*alle condizioni di svolgimento che assicurino la piena parità di espressione di tutti i punti di vista e di eguaglianza nell'accesso ai luoghi e ai momenti di dibattito*”. Siamo dunque giunti al cuore del modello deliberativo ed anche ad una delle questioni su cui più accesa è la discussione sui suoi presupposti normativi: come “assicurare” che “tutti” i punti di vista abbiano piena capacità di esprimersi? Come evitare che il processo di auto-selezione dei partecipanti si traduca in una distorsione della “rappresentatività” delle soluzioni proposte? Come evitare che i cittadini con preferenze più “intense” e già “formate” prevalgano sui cittadini con preferenze più “incerte”, volatili e incoerenti? Come evitare meccanismi di “manipolazione” delle opinioni dei partecipanti o il prodursi di dinamiche “conformistiche”? Come impedire che un processo partecipativo, più che un luogo inclusivo, divenga un luogo “esclusivo”, una sorta di *club* a cui dedicano tempo ed energie militanti ed attivisti ormai dotati di una propria “professionalità” politica, (gli “*habitué della partecipazione*”, come sono stati definiti)<sup>(37)</sup>? La risposta a questi, e ad altri, interrogativi dovrà essere ricercata nel *disegno istituzionale* dell'arena deliberativa, che un progetto dovrà prevedere, e nelle *strategie* che i proponenti dovranno farsi carico di attivare per allargare la platea dei partecipanti e approssimarsi quanto più possibile agli standard normativi suggeriti dalla legge. Nessuna garanzia *a priori*, ovviamente, poteva essere assicurata dalla legge e dalle sue indicazioni di principio: anche in questo caso, sarà decisivo il concreto prodursi di

---

di “*a better-informed and more critically auto-reflective dialogue between theorists and practitioners*” (p. 21).

(37) RÖCKE e SINTOMER, 2006, p. 90.

*eventi e processi partecipativi* che la legge potrà suscitare e valutarne poi le modalità di svolgimento <sup>(38)</sup>.

Tuttavia, la legge non si limita ad enunciare un principio regolativo: prevede anche alcuni meccanismi che possano favorire, nella fase di progettazione di un percorso partecipativo, il crearsi di condizioni che permettano di avvicinarvisi quanto più possibile. Qui rientra in gioco l'*Autorità* regionale: il suo ruolo, infatti, non è solo quello di valutare i progetti e selezionarli, ma anche quello di *operare attivamente* affinché i progetti presentati possano essere modificati e opportunamente arricchiti. Oltre ad avere il compito, come si diceva nella definizione generale delle funzioni di questo organo, di elaborare "orientamenti per la gestione dei processi partecipativi" (e possiamo facilmente immaginare, ad esempio, che l'*Autorità* produca e diffonda materiali e documenti, "guide" e manuali, ecc.), un apposito articolo della legge disegna possibili "azioni" che l'*Autorità* può intraprendere nei confronti di progetti che risultino insoddisfacenti sotto vari profili <sup>(39)</sup>: può proporre modifi-

---

(38) Una progettazione "realistica" di un processo partecipativo deve, tra l'altro, guardarsi da un pericolo: quello di fare delle assunzioni "eroiche" o troppo esigenti sul profilo e i compiti dei partecipanti, sulle loro capacità, sul loro tempo disponibile, ecc. Vanno in questo senso le osservazioni di J. JOHNSON (1998, pp. 173-4) e, più in generale l'idea di altri autori, come STOKER (2006) che, nel discutere le possibili forme di "riattivazione" dell'impegno civico dei cittadini, sottolineano come si debba realisticamente partire da un dato: esiste "*a propensity for engagement, that is widely but thinly spread, and is unevenly distributed... people want to be involved, but on their terms and on an intermittent, piecemeal and sporadic basis*" (p. 87). Perciò, tra il sottile strato di "*high-intensity activists*", a loro modo sempre più "professionalizzati", e la massa di cittadini apatici o cinici, occorre puntare sulla figura del cittadino "*amateur*", che acquisti però una sempre maggiore competenza politica e capacità di comprendere gli effettivi meccanismi del *policy-making*, pur continuando a restare, e avendone anche tutte le intenzioni, "un dilettante" della politica. Da qui anche la critica che Stoker muove alle "*over-prescriptions*" di alcune versioni della democrazia deliberativa, che presuppongono figure idealizzate di "*noble citizens*" (156). Sull'ambiguità con cui alcune concezioni della "democrazia partecipativa" concepiscono i soggetti dei processi partecipativi (solo la "cittadinanza attiva", ovvero i cittadini più consapevoli e critici?), si veda BOBBIO, 2007, p. 5.

(39) Si tratta dell'art. 14, comma 1: "1. L'*Autorità* provvede con atto motivato entro 45 giorni dalla presentazione della domanda e ha facoltà di: *a*) condizionare l'accoglimento della domanda a modifiche del progetto, secondo le condizioni e i criteri di ammissione; *b*) indicare modalità di svolgimento integrative anche riguardo al territorio e agli abitanti da coinvolgere, con eventuale necessità di integrare il numero

che, “secondo le condizioni e i criteri di ammissione”; può indicare “modalità di svolgimento integrative, anche riguardo al territorio e agli abitanti da coinvolgere”<sup>(40)</sup>, può proporre di coordinare progetti simili. Insomma, si configura un ruolo tutt’altro che notarile di questo organo, come vedremo anche successivamente, per i possibili casi di conflitto tra un governo locale e un gruppo di cittadini che richiedano l’apertura di un processo partecipativo. Potrà accadere, ad esempio, che, a fronte di un progetto che preveda solo *forum* tematici aperti a chiunque voglia partecipare (con una prevedibile sovrarappresentazione degli strati di cittadini più impegnati e motivati), l’Autorità possa suggerire di “integrare” questa modalità, suggerendo una combinazione di metodi diversi, ad esempio istituendo anche una “giuria di cittadini”, o altri metodi fondati sull’estrazione a sorte, in modo da confrontare gli esiti delle due discussioni<sup>(41)</sup>.

*I presupposti della discussione.* Come abbiamo ricordato, tra i paradigmi normativi della democrazia deliberativa vi è quello di un’interazione comunicativa tra cittadini, liberi ed eguali,

---

delle firme; c) promuovere il coordinamento di progetti simili o analoghi; d) differenziare o combinare le diverse tipologie di sostegno regionale, tenendo conto delle richieste”.

(40) Questo specifico passaggio, con i relativi “poteri” attribuiti all’Autorità, è stato suggerito da un ricorrente interrogativo sorto durante la fase di elaborazione della legge, e sollevato soprattutto dagli amministratori locali: *chi decide* le dimensioni territoriali del processo partecipativo? È giusto (caso frequentissimo) che si possano mobilitare solo i cittadini più direttamente coinvolti, ad esempio, da una localizzazione non gradita di un impianto, e non anche tutti gli altri cittadini interessati al servizio che esso fornisce?

(41) Anche sulle “giurie dei cittadini”, la letteratura è oramai molto vasta: il più recente contributo viene dalla Francia (SINTOMER, 2007). Si veda anche CROSBY-NETHERCUT, 2005 (Crosby è considerato, l’“inventore” delle moderne giurie, di cui ha anche registrato il marchio, e ha fondato nel 1974 il *Jefferson Center* di Minneapolis). Una variante tedesca delle giurie sono le *Planungszellen*, proposte a metà degli anni ’70 da Peter Dienel (per un’illustrazione del metodo, BOBBIO, 2004, p. 116, mentre sulle più recenti esperienze berlinesi, RÖCKE-SINTOMER, 2006). Sulle differenze nelle esperienze statunitensi di *citizens’ juries* e le varianti inglesi, tedesche e spagnole, BONANNI-PENCO (2006). Sui primi esperimenti di giurie in Italia, si vedano BOBBIO-RAVAZZI (2006), GIANNETTI-LEWANSKI (2006), RAVAZZI-PODESTÀ-CHIARI (2006) e la discussione che ne è seguita dopo un intervento di LYN CARSON (2006), con le risposte di R. LEWANSKI, L. BOBBIO, I. ROMANO, D. GIANNETTI e dello stesso NED CROSBY (AA.Vv., *Riv. it. pol. pubbl.*, 2007).

che avvenga in condizioni di parità. Come presupposto di un'arena propriamente definibile come "deliberativa" vi è dunque la creazione di una base informativa condivisa e, tra le condizioni che un progetto deve presentare, vi sono anche le specifiche strategie che esso deve prevedere: "azioni specifiche per diffondere il massimo delle informazioni anche tecniche tra tutti i cittadini sia prima dell'inizio del processo partecipativo, sia durante e sia dopo" (42). Si tratta, come ben si comprende, di un aspetto cruciale (anche questo largamente discusso in letteratura): sono proprio le *asimmetrie informative* tra i partecipanti, infatti, a costituire una minaccia mortale per il successo di un processo deliberativo. Asimmetrie, non solo e non tanto nella natura e nella quantità di informazioni di cui ciascun partecipante dispone, ma anche nello stesso *tipo di preferenze* con cui ciascun partecipante "entra" nell'arena deliberativa, condizionandone lo svolgimento: preferenze "forti o deboli, consapevoli o inconsapevoli, libere o vincolate" (BOBBIO, 2006a) (43). La

---

(42) La legge, inoltre, in vari passaggi, suggerisce o offre l'opportunità di avvalersi della Rete telematica regionale e incentivi all'uso delle nuove tecnologie dell'informazione, ma – questo va sottolineato – come strumenti da valorizzare *all'interno* di un percorso partecipativo, non come luoghi o momenti di partecipazione in sé. Nel far ciò, la legge rifugge da ogni suggestione "direttistica" di "teledemocrazia", o da una visione che assuma le nuove tecnologie dell'informazione come luogo di formazione di "comunità virtuali": piuttosto, assume l'uso di queste tecnologie come un fattore (potenzialmente molto proficuo) di circolazione allargata delle informazioni e delle conoscenze; ma la partecipazione democratica rimane essenzialmente *offline*, fondata sulla costruzione *fisica* di arene deliberative e sullo scambio comunicativo tra individui che all'interno di esse si può realizzare. Per un'introduzione ai diversi paradigmi della "democrazia elettronica", si veda LUSOLI (2007).

(43) BOBBIO (2006a) propone una tipologia di preferenze a cui possono corrispondere diversi tipi o contesti di deliberazione, a partire dal possibile incrocio di preferenze "forti" (intense, stabili, certe) o "deboli" (poco intense, instabili, incerte) e, su un altro asse, "consapevoli" (fondate su una base informativa ricca e pertinente) o "inconsapevoli" (informazioni superficiali). Altre varianti possono poi derivare dalla natura "libera" o "vincolata" delle preferenze, ovvero dal loro essere espressione di giudizi autonomi del partecipante o al contrario di un qualche mandato esterno, come portavoce di gruppi organizzati, *stakeholders*, attivisti, ecc. Ne possono derivare contesti deliberativi molto diversi (simmetrici, quando tutti i partecipanti hanno lo stesso tipo di preferenza): da quello tipico dei "comitati tecnici", o dei "tavoli di concertazione" e delle riunioni tra "addetti ai lavori" (preferenze forti e consapevoli), a quello diametralmente opposto, con partecipanti dalle preferenze "deboli" e "inconsapevoli" – po-

costruzione di una base informativa ampia e condivisa rappresenta dunque un presupposto, necessario ma forse in sé non sufficiente a garantire l'istanza normativa della "parità" tra i partecipanti: il disegno e poi la gestione del *setting* deliberativo hanno qui un ruolo determinante, dovendo tener conto della particolare natura delle preferenze dei partecipanti e "controllando" costantemente il prodursi di possibili asimmetrie, con tutte le correzioni e gli aggiustamenti che si renderanno necessari e che la riflessione sulle esperienze fin qui condotte ha cominciato a proporre.

Tra i presupposti della discussione (o meglio tra le condizioni che la rendono possibile) vi sono anche i *costi*: la legge prevede che la proposta di un progetto partecipativo sia corredata da una previsione di massima sulle spese da sostenere. Nel caso sia un ente locale il proponente, occorre che esso indichi anche la quota di *proprie* risorse, finanziarie e organizzative, che vengono destinate al processo; nel caso siano associazioni o cittadini, evidentemente, sono richieste soprattutto risorse *organizzative*, che i proponenti possono mettere a disposizione (lavoro volontario, competenze, ecc.). Quello dei costi non è una questione marginale: è anche questo un modo per attribuire il giusto "peso" alle proposte partecipative, scoraggiare proposte puramente dilatorie, diversive o strumentali, indurre ad un'assunzione di responsabilità i proponenti. Soprattutto, quando in gioco, per la parte comunque prevalente, sono le risorse

---

che idee, vaghe e confuse –, con un processo deliberativo caratterizzato, almeno inizialmente, da una generale incertezza di giudizio; dalle situazioni in cui si scontrano partecipanti dalle preferenze forti e intense, ma "inconsapevoli" (ovvero, situazioni in cui si scontrano opposti "pregiudizi"), a quello (che forse potrebbe essere assunto come il più auspicabile – quello, come nota Bobbio, più vicino alla "situazione discorsiva ideale" teorizzata da Habermas –, ma probabilmente non il più frequente), in cui partecipanti pienamente consapevoli e informati esprimono però preferenze "deboli", ovvero sono aperti al dubbio e alla ricerca, e non ostentano certezze granitiche (situazioni in cui, quindi, si "sospende il giudizio"). Esistono poi tipi di deliberazione asimmetrica: quando partecipanti con *diversi* tipi di preferenze convivono nello *stesso* processo. In questi casi insorgono vari e specifici problemi di disegno istituzionale del processo ed è su questo terreno che la definizione di un adeguato *setting* deliberativo appare certamente più problematica, ma anche potenzialmente più proficua.

pubbliche messe a disposizione dalla Regione <sup>(44)</sup>.

*Gli effetti della discussione*: come già ricordavamo, nel caso di progetti presentati da enti locali, è parte integrante della richiesta di sostegno una “dichiarazione con cui l’ente competente si impegna a tenere conto dei risultati dei processi partecipativi o comunque a motivarne il mancato o parziale accoglimento”. Sul nesso tra partecipazione e decisione ci siamo soffermati in precedenza; ma, a conferma del fatto che la legge non intende incentivare “giochi partecipativi” o “simulazioni deliberative”, vi è anche un codicillo che assume un grande valore politico (sempre nella logica che abbiamo definito dell’“obbligazione preventiva” che un governo locale sceglie di auto-imporsi): nei casi di progetti presentati da enti locali, la richiesta di sostegno deve essere corredata anche da una “dichiarazione dell’ente competente di sospensione degli atti la cui adozione o attuazione può prefigurare una decisione che anticipi o pregiudichi l’esito del processo partecipativo” <sup>(45)</sup>. La stessa richiesta e poi l’apertura di un processo partecipativo, insomma, producono immediatamente *effetti sospensivi* su quegli atti amministrativi che potrebbero configurare una decisione irreversibile sull’oggetto della discussione pubblica. Il processo partecipativo, dunque – nel modello prefigurato dalla legge – entra organicamente nel processo di *policy-making*. Non ne è solo una premessa, o una fase preliminare: produce effetti *iniziali* – inducendo la sospensione della decisione – e poi *potrà* produrre anche effetti *finali*, secondo quella logica di *responsiveness* che abbiamo sopra descritto. Ma proprio per questo la dimensione

---

(44) “At the earth of the institutionalization of the deliberative procedure is the existence of arenas in which citizens can propose issues for the political agenda and participate in debate about those issues. The existence of such arenas is a public good, and ought to be supported with public money” (COHEN, 1997b, p. 85). Per il primo anno di applicazione della legge, la Regione Toscana ha stanziato la cifra di un milione di euro: e non si può non riconoscere una buona dose di “coraggio politico”, nell’assumere questa decisione, soprattutto in tempi come quelli in cui viviamo, quando sul tema dei “costi della politica”, accanto alle denunce sacrosante, è molto facile lo slittamento demagogico e populistico.

(45) La base giuridica di questa disposizione è data dall’adesione preventiva e volontaria di un Comune al Protocollo di intesa Regione-Enti Locali, con la quale ci si impegna ad accettare le procedure e i principi previsti dalla legge regionale.

temporale è cruciale: imporre limiti temporali certi allo svolgimento di un processo partecipativo è direttamente conseguente alla scelta di considerare tale processo *una fase* del processo decisionale. *Non* imporre tali limiti, paradossalmente, finirebbe per legittimare una dimensione puramente “consultiva” o auto-espressiva della partecipazione, scardinerebbe il nesso tra partecipazione e decisione e, alla fine, lascerebbe di fatto che le decisioni siano assunte altrove e altrimenti. Discussioni *inconcludenti*, o che non si concludano mai, non sono mai la premessa di una decisione effettiva.

Tra i critici, le accuse di *inefficacia* rivolta al modello e alle esperienze di democrazia deliberativa hanno avuto e hanno molto spazio: “accuse non prive di fondamento empirico”, ha notato Luigi Pellizzoni, in quanto “la cornice istituzionale è infatti [stata] spesso vaga e precaria” e, “altrettanto precario... di conseguenza il legame tra esiti delle deliberazioni e decisioni finali”. Inoltre, “gli espedienti per porvi rimedio, per esempio far sottoscrivere ai decisori un impegno formale in tal senso, sono aggirabili con relativa facilità” (PELLIZZONI, 2005b, p. 28). Indubbiamente, la legge toscana ha cercato di misurarsi con questi nodi (e, naturalmente, solo i fatti ci diranno se il tentativo è riuscito): in primo luogo, disegnando una “cornice istituzionale” più stabile e solida (di cui più avanti vedremo altri aspetti essenziali), traducendo i principi regolativi del modello deliberativo in indicazioni operative per la predisposizione di *progetti partecipativi*, cercando di innestare meccanismi deliberativi nel vivo dei processi decisionali, ma poi soprattutto, crediamo, ridefinendo il concetto stesso della loro possibile “efficacia”: che non è, e non può essere, fondata su una sorta di “devoluzione” di poteri, dalle istituzioni rappresentative alle a-rene deliberative – talché l’efficacia degli esiti di queste ultime sia sempre e immediatamente misurabile dalla loro puntuale corrispondenza alle decisioni delle prime –, ma deve essere costruita sulla forza politica, sulla significatività del processo deliberativo, sulla sua capacità di “imporsi” o “influenzare” un processo decisionale complesso: sulla sua capacità, insomma, di costruire una *sfera pubblica* di discussione e di elaborazione

in grado di permeare profondamente il lavoro delle istituzioni, ma senza sovrapporsi ad esse e senza commistioni improprie con la sfera del potere democratico legittimo.

#### 8. *Partecipazione e conflitto: le dimensioni "macro" e "micro" delle decisioni collettive*

Non c'è dubbio che tra i fondamenti teorici più controversi della democrazia deliberativa vi sia l'assunzione di principio secondo cui, intorno all'oggetto di una deliberazione, si possano e si debbano confrontare individui che tendano ad uscire da una logica egoistica e strumentale e agiscano nell'ottica del "bene comune", che discutano presentando le proprie idee ma ponendosi sempre anche "nei panni dell'altro", disposti a farsi convincere della bontà delle altrui argomentazioni, o che al limite, come suggerisce Elster, si sforzino di sostenere i propri interessi ammantandoli di ragioni "generali" (con una certa dose di ipocrisia, ma pur sempre con effetti benefici sullo stile e la sobrietà della discussione e la "civiltà" della convivenza) <sup>(46)</sup>.

Che questo ideale di razionalità comunicativa possa trovare rispondenza nella realtà pare, a molti, assai dubbio: ma, naturalmente, quando ci poniamo su un piano normativo, il problema è quello di assumere il modello come paradigma di riferimento, sia per orientare i comportamenti che per la valutazione che poi se ne dà, quando li si osserva. La questione non è dunque quella di chiedersi se questo ideale sia "realistico", ma di

---

(46) Ci limitiamo a segnalare qui come questo tema sia molto trattato nella letteratura filosofica sulla democrazia deliberativa, sulla scia delle tesi di Rawls e Habermas (in particolare, per quest'ultimo, quelle consegnate soprattutto ad un suo lavoro del 1992, *Faktizität und Geltung*, ed. it. 1996). Molto discussa, ad esempio, la posizione di Joshua Cohen e la sua idea di "*reasonable pluralism*", fondata sul presupposto che si possa creare una sfera pubblica condivisa, al di là del pluralismo proprio delle "visioni del mondo", ricercando un "*agreement on political values among people who have fundamental moral disagreements*" (COHEN, 1998, p. 191-192, 1997b). Su tutto ciò, si veda una raccolta dei principali testi e una ricostruzione del dibattito (soprattutto dal versante filosofico), in Bohman-Rehg (1997). Di particolare rilievo, sul nesso tra democrazia deliberativa e *moral disagreement*, anche il lavoro di GUTMANN-THOMPSON (1996) e il dibattito che ne è seguito (MACEDO, 1999).

chiedersi se il disegno istituzionale di un'arena deliberativa possa favorire il crearsi di condizioni che, in maniera più o meno approssimativa, vi possano corrispondere. *Posto che*, naturalmente, lo si ritenga desiderabile: vi può essere anche una legittima opzione politica che assuma come primario obiettivo quello di produrre e alimentare il *conflitto*, ritenendo che solo da ciò possa scaturire una maggiore consapevolezza critica sugli effettivi meccanismi di potere che regolano il funzionamento di una società.

La democrazia deliberativa, in realtà, non ignora il conflitto, ma vuole regolarne gli effetti: soprattutto, vuole che il conflitto si manifesti apertamente e sia trattato in forme produttive, mediabili razionalmente, in un'ottica di *problem-solving*, e che l'esito non sia affidato alla mera logica dei rapporti di forza. E' qui che si misura una differenza, anche politica, tra una concezione della democrazia partecipativa come luogo in cui, primariamente, si costituisce una nuova soggettività critica e una concezione della democrazia deliberativa come luogo in cui si costruiscono decisioni collettive quanto più possibile condivise. Per la prima, la partecipazione è una forma e un luogo del conflitto sociale e politico; per la seconda, "partecipare" è un prendere atto delle ragioni del conflitto intorno ad un problema di scelta collettiva, circoscriverle, farle emergere meglio e in modo più trasparente e motivato, ma poi anche cercare e trovare le vie di una soluzione comune <sup>(47)</sup>.

---

(47) A fronte di alcune versioni "esigenti" del consenso razionale, alcuni critici del modello deliberativo hanno obiettato che la discussione pubblica, in molti casi, può anzi *accentuare* la diversità delle opinioni e può generare ulteriori terreni di disaccordo, specie in società pluralistiche come sono le nostre (ad es., CHRISTIANO, 1997, p. 249); altri hanno parlato di una "polarizzazione di gruppo" (SUNSTEIN, 2003) che si produce in molti contesti deliberativi. Queste obiezioni, se possono essere rivolte ad alcune versioni altamente stilizzate e idealizzate delle procedure deliberative, non colgono a nostro avviso nel segno quando si tratta di arene deliberative *specifiche*, *all'interno* di un determinato processo di *policy-making*, che hanno anzi proprio il compito di far emergere l'intero arco dei punti di vista, e "trattare" il conflitto così creatosi producendo soluzioni *quanto più possibile* condivise. In questo senso vanno anche le considerazioni di FUNG-GASTIL-LEVINE (2005, p. 274): "*deliberative events should not create unrealistic expectations about the potential for unity and certainty... Public deliberation is valuable when it helps participants to learn the reasons for their disagreements and to distinguish subjects on which they can agree from*

Naturalmente, è decisivo l'oggetto, o il campo, del conflitto e/o della deliberazione. Si può ritenere che l'intero arco delle decisioni collettive sia percorso e attraversato da logiche di dominio, che le ineguaglianze di classe, di potere e di sapere, si manifestino *sempre*, ogni qualvolta sorga un problema di scelta collettiva, e che il conflitto tra gli interessi non lasci "vuoti", sfere "neutrali" della vita sociale in cui esso non si manifesti: in questo caso, la logica stessa di un processo deliberativo può essere vista come esclusivamente mirata alla "depoliticizzazione" del conflitto stesso, in un'ottica consensualista. Al contrario, pur assumendo che ogni sfera della vita collettiva sia segnata dai conflitti, si può ritenere che questi conflitti non rimandino, sempre e comunque, ad una logica pervasiva e unificante, e che gli interessi in gioco, di volta in volta, possano essere plurimi e diversificati, e soprattutto che essi siano "governabili", riconducibili ad una sfera di razionalità discorsiva. Se si adotta la prima visione, la via conseguente è quella, classica, della lotta e dei movimenti sociali, della mobilitazione collettiva, della denuncia critica. Anche questa è "partecipazione", ovviamente: ma non è "democrazia deliberativa"<sup>(48)</sup>.

---

*those on which they are unlikely to reach accord".*

(48) Un saggio di IRIS M. YOUNG (2003), ha posto in evidenza la profonda diversità tra la logica di una partecipazione fondata sulla mobilitazione collettiva e sulle tradizionali forme di "attivismo" e quella che ispira invece il modello della democrazia deliberativa: "*the activist is suspicious of exhortation to deliberate, because he believes that in the real world of politics, where structural inequalities influence both procedures and outcomes, democratic processes that appear to conform to norms of deliberation are usually biased toward more powerful agents*" (ivi, p. 102): "*the deliberative democrat who thinks that power can be bracketed by the soft tones of the seminar room is naive*" (p. 106). I "*deliberative democrats*" hanno buoni argomenti per rispondere ad una tale "diffidenza", ma da essa nascono comunque, secondo l'autrice, delle effettive "sfide" che i sostenitori del modello deliberativo devono raccogliere: in particolare, saper disegnare *setting* deliberativi veramente aperti e inclusivi, e rendere credibile tale carattere. "*The norms of deliberative democracy call not only for discussions among parties who use the force of argument alone and treat each other as equals. They also require publicity, accountability and inclusion*" (p. 109). Sulle "*Activists' Views of Deliberation*", si veda il recente saggio di LEVINE-NIERRAS (2007), condotto su 60 interviste in profondità ad attivisti e militanti di varie parti del mondo, dalle quali emergono con nettezza le ragioni dello "scetticismo" sui processi e i metodi deliberativi che possono caratterizzare l'atteggiamento dei "militanti" più impegnati: soprattutto, occorre aggiungere, in quelle realtà caratterizzate da

Al contrario, senza ignorare i meccanismi di dominio e le ineguaglianze che attraversano la vita sociale, si può pensare che esistano campi di scelta collettiva in cui la diversità e la pluralità dei valori e degli interessi possono trovare le vie di un ragionevole confronto, un dialogo da cui emergano anche possibili risposte condivise: *non*, si badi, un negoziato che ricerchi “compromessi”, in una logica di scambio tra “conquiste” e “rinunce” da parte di ciascun attore, ma la ricerca di una soluzione comune, che emerga dalla discussione pubblica come la migliore o la più accettabile, tra le alternative disponibili.

Appaiono perciò cruciali la scala territoriale di un problema e la dimensione (“macro”, “meso” o “micro”) delle politiche che sono in discussione. D'altra parte, anche nella letteratura sulla democrazia deliberativa, hanno un notevole rilievo sia la questione dei “grandi” numeri (ovvero, non sono pochi coloro che ritengono le procedure deliberative compatibili solo con una dimensione “comunitaria”, o comunque con arene che coinvolgano un numero limitato di partecipanti), sia il livello cui si colloca l'oggetto della possibile deliberazione: “grandi” opzioni politico-strategiche e/o scelte collettive più circoscritte, che presuppongono decisioni sovra-ordinate? La legge toscana assume in qualche modo questo problema e cerca di offrire una soluzione proponendo procedure diverse, per le discussioni del primo tipo (il Dibattito pubblico regionale) e per quelle del secondo, (i processi partecipativi locali: e forse, a questa soluzio-

---

istituzioni democratiche poco consolidate, da situazioni di povertà diffusa e sottosviluppo, o da aspri conflitti etnici, ovvero situazioni in cui, a fronte della “*reasonableness, moderation or compromise*”, che dovrebbe caratterizzare un processo deliberativo, “*there may be a legitimate basis for radical claims and passionate discourses*” (ivi, p. 5). Come ha notato un'altra autrice (SANDERS, 1997), “*calling for compromise may be perilously close to suppressing the challenging perspectives of marginalized groups*”, laddove “*deliberation is a request for a certain kind of talk: rational, contained, and oriented toward a shared problem*” (pp. 362-370). Pur riconoscendo la fondatezza di questi rilievi, LEVINE e NIERRAS, citando FUNG (2005), sostengono che “*it is a mistake to abandon deliberation altogether until political equality prevails. If one waits for 'revolution' before becoming a deliberative democrat, then the imperfections of our current order can justify abandoning all pretense of liberation and simply trying to amass power. That is a path to cynicism...*” (ivi, p. 13).

ne, non è estraneo il fatto che, in Toscana, in molte realtà locali, una dimensione comunitaria è ancora largamente percepibile).

Si prenda ad esempio la questione dei rifiuti e del loro smaltimento <sup>(49)</sup>. A livello di *macro-politiche*, la Regione Toscana dovrà sottoporre il proprio piano regionale per i rifiuti ad un processo partecipativo: in questo caso, ricordiamo, la legge è *prescrittiva* e prevede una quota a ciò vincolata di risorse <sup>(50)</sup>. Su questo piano “macro”, è certo che si manifesteranno una pluralità di posizioni che possono anche essere ricondotte a diverse posizioni “di principio”, e il loro spettro sarà quanto mai variegato, da coloro che coglieranno l’occasione per riproporre la loro critica dei modelli di consumo delle società capitalistiche contemporanee, fino a coloro che (pur condividendo l’aspirazione ad un modello di sviluppo sostenibile) si porranno un obiettivo più immediato, evitare che sulle strade della regione si accumuli una quantità incontrollabile di rifiuti. Un processo partecipativo di questo tipo (o anche un “Dibattito Pubblico” regionale, nelle modalità previste dalla legge toscana), per la scala territoriale dei problemi e il numero di cittadini potenzialmente coinvolti (l’intera popolazione regionale) – non può essere considerato un processo deliberativo, in senso proprio: nondimeno, se condotto e organizzato bene, soprattutto, quando ancora le linee fondamentali del piano regionale non siano state ancora definite ed è possibile discutere le possibili strategie alternative, potrebbe essere l’occasione in cui cittadini, associazioni, gruppi di interesse, le istituzioni e le comunità locali, le comunità scientifiche, (ma anche gli stessi partiti e le assemblee

---

(49) L’esempio, ovviamente, non è certo scelto a caso, sia perché notoriamente è uno dei terreni abituali di conflitto, sia perché vi sono stati in questo campo importanti precedenti di processi deliberativi che hanno avuto successo, in particolare quello promosso dalla Provincia di Torino, (su cui si veda BOBBIO, 2002; 2005b). Significativa anche la vicenda relativa ad un impianto a Udine, ricostruita da CORVINO (2005).

(50) Già la legge regionale che disciplina le procedure della programmazione regionale (l.r. n. 49/1999 e succ. mod.) e il successivo regolamento che faceva proprie le direttive comunitarie sulla valutazione integrata prevedevano vari momenti di informazione, consultazione e partecipazione del “pubblico”; la nuova legge, imponendo la previsione di una quota vincolata di risorse da destinare all’organizzazione di tali processi, tende a dare maggiore “sostanza” e apertura a questa fase partecipativa, soprattutto nelle fasi preliminari di elaborazione dei piani.

elettive (<sup>51</sup>)), producono uno sforzo collettivo di proposta, ac-

(51) Il rapporto tra partiti politici e democrazia deliberativa è sostanzialmente assente dalla riflessione teorica: lo nota JAMES JOHNSON (2005, pp. 47-50) in una rassegna (non a caso, piuttosto breve) dei pochissimi autori che hanno affrontato, spesso solo marginalmente, il tema. Le radici di questo silenzio sono individuate da Johnson nella diffusa convinzione che i partiti, operando essenzialmente “*for electoral purposes*”, sono organizzazioni del tutto funzionali alla dimensione “aggregativa” della democrazia rappresentativa, e quindi estranei alla logica “trasformativa” della democrazia deliberativa. I “partiti”, per loro natura, tenderebbero a “dividere” e a cristallizzare il disaccordo, più che a ricercare soluzioni condivise: riproponendosi qui una sovrapposizione semantica di antica matrice (le “parti” come “fazioni”, fattori di divisione della comunità: SARTORI, 1976, pp. 3-12), da cui lentamente ci si è liberati con l’affermarsi dei moderni partiti di massa, ma che appare ricorrente nelle posizioni che si ispirano alla tradizione “antifederalista” americana (non a caso, oggi apertamente rivendicata da alcuni filoni “deliberativisti” in USA). Alcuni autori citati da Johnson (Cohen, Christiano, Manin) hanno tuttavia sottolineato come i partiti, esercitando la loro tipica funzione di aggregazione, selezione e articolazione della domanda sociale, possano svolgere un ruolo di “focalizzazione” del dibattito pubblico, puntando l’attenzione “*on matters of general concern rather than on local or issue-specific matters*”, e quindi contribuire a costruire le condizioni di una più ampia ed efficace dimensione deliberativa. Certo, (aggiungiamo noi) questo presuppone che i partiti sappiano recuperare una capacità di lavoro *on the ground*, e non siano solo concentrati nel *central* o nel *public office*, per riprendere la nota tripartizione proposta da Katz e Mair. Secondo Johnson, “*modern democratic institutions do not break down only along the deliberative-aggregative divide*”, e quindi anche il ruolo dei partiti andrebbe riconsiderato. Non possiamo qui sviluppare il tema, ma si possono indicare due terreni su cui la ricerca potrebbe proseguire: il primo è quello che vede i partiti come possibili interlocutori all’interno di un’arena deliberativa (cosa impedisce ad un partito, durante lo svolgimento di un processo partecipativo, di intervenire – in quanto tale, ma soprattutto attraverso i propri singoli aderenti – proponendo una propria valutazione dei problemi e delle soluzioni? E, magari, attivando procedure interne, anch’esse di tipo deliberativo, per decidere prima, al proprio interno, come intervenire e cosa sostenere all’interno di un’arena deliberativa?. Il secondo terreno è quello (fin qui poco sviluppato ma, a nostro avviso molto promettente, sia pure con le dovute cautele) che vede il ricorso a procedure deliberative strutturate come elemento costitutivo di una nuova concezione della vita democratica interna di un partito (anche per contrastare la crescente torsione plebiscitaria che oggi tende a caratterizzare il rapporto tra *leadership* e *membership*). Su quest’ultimo punto, ha avuto una certa risonanza sulla stampa il ricorso del PASOK greco ad un *deliberative polling*, per scegliere un proprio candidato sindaco (*Reset*, n. 96, luglio-agosto 2006), ma a noi sembra che il terreno migliore e più opportuno di sperimentazione sia quello relativo alle forme del dibattito e dell’elaborazione programmatica (per la selezione dei candidati, le primarie, se ben congegnate, possono svolgere egregiamente questo compito). Perché, ad esempio, invece dei tanti convegni, con pochi relatori illustri e una platea annoiata, non sperimentare procedure innovative di discussione, che attingano al ricco repertorio che le pratiche deliberative mettono a disposizione? Il tema dei partiti richiama un altro tema, che qui possiamo solo segnalare: *il ruolo delle assemblee elettive*. Che queste vivano una fase di grande “sofferenza” è indubbio e, secondo alcuni

quistano tutti una più elevata consapevolezza, anche tecnica, dei problemi da affrontare, e assumono impegni concreti per la fase successiva (non meno importante, anzi!), di gestione e implementazione delle politiche. Beninteso, qualcosa del genere accade già, in molti casi, almeno in Toscana: i piani e i programmi regionali nascono da una complessa concertazione sociale e istituzionale, formalmente definita dalle stesse norme regionali, ma anche, e forse soprattutto, informalmente praticata dai responsabili politici. Con la nuova legge, questa procedura di concertazione e contrattazione tra gli *stakeholders* potrà assumere una *dimensione pubblica* più ampia e trasparente e, soprattutto, potrà e dovrà cercare di coinvolgere *una cerchia più ampia di soggetti* e quindi – nonostante il gran numero dei possibili o potenziali interlocutori – alla fine approssimarsi ugualmente agli standard normativi che definiscono propriamente un contesto deliberativo, con una possibile evoluzione da un modello *strategico* di deliberazione (con un gioco a somma zero) ad un modello *dialogico* (con un gioco a somma positiva)<sup>52</sup>.

---

pareri preoccupati raccolti nel corso dell'elaborazione della legge, meccanismi come quelli previsti dalla nuova legge toscana sarebbero destinati ad aggravarla. Al contrario, riteniamo che, se la legge "funzionerà", potranno esserci incentivi importanti per un recupero del ruolo anche delle rappresentanze elettive, stimolando il loro intervento nella discussione pubblica, offrendo loro nuove opportunità di scambio informativo con i cittadini, sottraendole alla *routine* particolaristica in cui si sono rinchiusi, o sono state costrette, dalla soverchiante visibilità e legittimazione dei sindaci. Ma, anche in questo caso, come per altri meccanismi previsti dalla legge, sarà la capacità creativa degli attori ad essere messa alla prova.

(52) Un esempio di questa "apertura" o di questa possibile evoluzione, si avrà nel novembre 2007, avendo la Regione Toscana ha deciso di replicare l'esperienza positiva dell'*E-Town meeting*: l'oggetto sarà il nuovo piano sanitario regionale, e in particolare il tema della compartecipazione dei cittadini alle spese del servizio sanitario e la qualità dei servizi territoriali. Proprio a dimostrazione di come procedure partecipative innovative possano, per così dire, "allargare i tavoli" della concertazione sociale, è stato deciso – su esplicito *input* politico – che *tutti* i partecipanti al *Town meeting*, (circa 300, metà dei quali con "tavoli" decentrati in varie parti della regione, ma ovviamente collegati in tempo reale, grazie alle tecnologie già disponibili della Rete telematica regionale) siano cittadini estratti a sorte, e non l'espressione delle tante *sub*-corporazioni che prosperano nel mondo della sanità, o anche delle stesse, numerose, associazioni di volontariato o delle strutture del "terzo settore" che sono parte organica dell'attuale sistema di *governance* del sistema sanitario regionale. Per la distinzione tra modelli strategici e dialogici di deliberazione, si veda PELLIZZONI (2005b, p. 98). Altri autori (BACCARO, 2004) hanno fatto notare come si possano di-

Tuttavia, proprio questo possibile passaggio appare come il più problematico e quello su cui la sperimentazione della legge potrà dare elementi probanti di valutazione: ad esempio, come “conciliare” pratiche deliberative e crescente “contrattualizzazione” di molte *policies* regionali? Come sottoporre, ad esempio, a dibattito pubblico scelte di allocazione contrattata delle esternalità negative che una politica regionale, o di “area vasta”, può produrre (come nel caso, frequente, di accordi o intese inter-istituzionali in cui ciascuna parte si “fa carico” di una parte dei “costi”, anche politici, che una scelta comporta)?<sup>(53)</sup>

Mettiamo poi il caso che il piano regionale dei rifiuti, già approvato, preveda, per ogni provincia, l’obbligo di costruire un termovalorizzatore, o inceneritore che dir si voglia. Qui si apre lo spazio per una procedura deliberativa propriamente detta: *dove e come* localizzare questo impianto, quali garanzie per i cittadini, ecc., sono tipici argomenti su cui si potrebbe aprire una discussione pubblica, alla ricerca della soluzione migliore o più condivisa. Naturalmente, coloro che, “per principio”, sono contrari a questo metodo di smaltimento dei rifiuti, saranno posti di fronte ad un dilemma: o *estraniarsi dalla discussione*<sup>(54)</sup>, continuando una loro campagna di opposizione, magari negando la “legittimità” dell’arena deliberativa, contestandone la “parzialità”, e soprattutto rifiutando l’agenda e l’“ordine del giorno”; o *“stare al gioco”* e quindi “partecipare”, cercando di dimostrare che di quell’impianto si può fare a meno, prospettando alternative concrete, entrando comunque nell’arena, ma acconciandosi tuttavia all’idea che, se la loro opinione non è condivisa da altri, debbano comunque poi impegnarsi a ricercare quello che, dal loro punto di vista, potrà essere considerato solo un *second best*. Si pone comunque un dilemma: quanti concepiscono la loro azione sulla base di “principi non nego-

---

stinguere negoziazioni *distributive* (in cui la posta è fissa, ed è possibile solo un compromesso tra le parti) e negoziazioni *integrative*, in cui grazie all’intervento di procedure argomentative e deliberative, si possono ottenere soluzioni innovative.

(53) Sulle “politiche contrattualizzate”, ovvero la crescente diffusione di accordi, patteggiamenti, intese, protocolli, ecc., si veda BOBBIO (2006b).

(54) Come infatti è accaduto, per alcuni gruppi, nella vicenda torinese analizzata da BOBBIO (2002, pp. 34 ss.).

ziabili”, o di una convinzione morale e politica “intransigente”, potranno mai accedere all’idea di una sede in cui le loro posizioni siano solo una delle possibili soluzioni al problema di scelta collettiva che ci si trova ad affrontare? Ma anche coloro che gestiscono un’arena deliberativa sapranno accettare la sfida e dimostrare che, all’interno di essa, tutte le tesi hanno pari cittadinanza? Per coloro che diffidano o sono sospettosi sull’effettiva “inclusività” di un’arena deliberativa, si profila un tipico *trade-off* tra strategie di *exit* o di *voice*: “costa” (o rende) di più la defezione, o al contrario “usare” gli spazi pubblici di discussione per far sentire comunque la propria voce? Ma anche per i responsabili del processo partecipativo si pone un dilemma simile: “conviene” davvero escludere le voci più dissonanti, o non verrà così minata la legittimità e credibilità del processo? <sup>(55)</sup>

Il tema decisivo è, dunque, quello dell’agenda e dell’“ordine del giorno” definito per un’arena deliberativa. Vi possono essere gruppi di cittadini che rifiutano l’arco *delle possibili alternative in discussione* e quindi si estraniano o contestano l’arena deliberativa in quanto non accettano i vincoli posti “a monte” della discussione. In questi casi, si rifiuta il terreno di un pro-

---

(55) Si collocano qui le obiezioni più radicali che alcuni critici rivolgono al modello deliberativo: per quanto un’arena deliberativa sia formalmente ed effettivamente aperta e inclusiva e il “potere di agenda” non sia manipolato, esisterebbe pur sempre un “*framework*” concettuale e normativo, un “discorso” o un “senso comune”, che impedisce ai cittadini “*to think critically about aspects of their social relations or alternative possibilities of institutionalizations and actions*” (YOUNG, 2003, p. 136). Un fenomeno di “comunicazione distorta” (Habermas) e di “falso consenso”. Ma se è così, è un’obiezione paralizzante, che tradisce una condizione di assoluta impotenza politica: se si ritiene che, pur nella più libera e inclusiva arena deliberativa, i cittadini siano comunque “accecati” dall’ideologia dominante e non sappiano riconoscere più i loro “veri” interessi, non resta che teorizzare l’agitazione permanente di minoranze illuminate o la mera testimonianza dei pochi saggi rimasti sulla scena. Paradossalmente, questa visione così poca fiduciosa nelle capacità critiche dei cittadini dovrebbe indurre anche i più accesi avversari della democrazia deliberativa ad accettare la sfida: quale migliore occasione, per far “aprire gli occhi” ai cittadini inconsapevoli, che “entrare” appunto in un’arena deliberativa e portare lì dentro i propri argomenti? E cosa di più stimolante se non, appunto, misurarsi con quella che un altro autore ha definito “*the street-level epistemology*”, ossia il modo di conoscere e ragionare della persona “ordinaria”, con tutte le sue false credenze, incoerenze, confusioni e incertezze (HARDIN, 2003)?

cesso *problem-solving* e si pone una questione di *problem-setting*. Ma, come abbiamo cercato di mostrare, vi sono piani e livelli diversi di una possibile discussione e *dovrebbero* esserci anche sedi in cui discutere quelle opzioni strategiche alternative che poi, inevitabilmente, delimitano il campo delle successive decisioni. La legge toscana, con il suo doppio dispositivo (processi locali e dibattito pubblico regionale), ha tentato una possibile soluzione. Ma questa è indubbiamente una “sfida” politica impegnativa, per la stessa Regione: è ben difficile immaginare che essa non sia chiamata in causa proprio per discutere le proprie scelte “macro-politiche”, o che la nuova legge stessa non sia utilizzata, anche polemicamente, per rivendicare una discussione su questo piano.

Sono dilemmi che solo la sperimentazione della legge permetterà di valutare nel loro effettivo svolgimento. Tuttavia, alcuni risultati si potranno certamente ottenere: non c'è dubbio, infatti, che quanto meno *la qualità* della discussione pubblica potrebbe risultarne di gran lunga migliore di quanto solitamente accade, e che lo stesso *stile di governo* con cui comunemente si affrontano oggi simili problemi sarebbe fortemente sollecitato a trasformarsi, inducendo ad adottare procedure decisionali più lineari e trasparenti (ad esempio, costringendo ad una progettazione preventiva delle alternative disponibili e a presentarle all'opinione pubblica secondo un chiaro quadro dei costi e dei benefici, dei vincoli e delle opportunità, che ciascuna di esse contiene) <sup>(56)</sup>.

---

(56) Sulle conseguenze che la nuova legge potrà avere, e sui processi che potrà aprire, sollecitando fortemente anche un diverso modo di operare delle istituzioni e dei decisori politici, si veda come il Presidente Martini ha commentato, in un'intervista, le finalità della legge: “Con questa legge cambia una filosofia. Non si tratta più di decidere, annunciare e difendere, ma di presentare un problema, discuterlo e poi eventualmente decidere. Vogliamo avviare una negoziazione preventiva, vogliamo che tutti i problemi siano conosciuti dai cittadini, vogliamo che la gente abbia la possibilità di esprimere un giudizio compiuto prima della decisione finale... [oggi] siamo in democrazia e le idee circolano liberamente, però c'è un *deficit* informativo. Spesso sono solo piccoli gruppi ad esprimersi senza conoscere la volontà degli altri, magari maggioranza. La nuova legge cerca di coinvolgere il maggior numero di cittadini nelle grandi scelte. Non è la volontà della gente a ritardare le decisioni o a bloccare i progetti, ma l'incertezza e la scarsa trasparenza” (*Corriere della Sera*, 31 luglio 2007,

### 9. *Partecipazione e conflitti locali: i possibili meccanismi di regolazione*

L'esempio dei rifiuti è un caso di *issue* che possiamo definire fortemente "divisivo"; ma non è sempre così, soprattutto man mano che si abbassa la scala territoriale del problema e l'oggetto della scelta collettiva non sembra necessariamente dover riflettere, come in un microcosmo, la globalità dei conflitti sociali o chiamare in causa "i massimi sistemi". Ci sono ambiti di vita sociale e comunitaria in cui sorgono problemi di scelta collettiva che possono essere considerati "al riparo" da una contrapposizione di interessi o valori inconciliabili. Ad esempio, chiamare i cittadini di un quartiere a discutere le loro idee su come ristrutturare una piazza può certo suscitare interessi diversi (i commercianti che vorrebbero un parcheggio, i pensionati che vorrebbero più panchine...), ma non sembra proprio che, attorno ad un tema come questo, non si possa e non si debba trovare modo di raccogliere le diverse opinioni, mettere a confronto amministratori, cittadini, progettisti e tecnici, e alla fine trovare una soluzione largamente soddisfacente. Sono propri questo tipo di decisioni, peraltro, che spesso provocano conflitti del tutto evitabili e del tutto improduttivi: accade quando le amministrazioni presumono di avere tutte le carte in mano per decidere, affidano il progetto ai loro uffici o ad uno studio di architetti o urbanisti, e poi "spiattellano" all'opinione pubblica le loro intenzioni: come innumerevoli casi dimostrano, si può esser certi che, a quel punto, coloro che non condividono il progetto, (anche solo per encomiabili ragioni estetiche: "è brutto", "rovina" il quartiere) alzeranno la voce e che le canoniche assemblee tra amministratori e cittadini si risolveranno in una confusa gara a chi urla di più. Non certo un

---

p. 19). In questa dichiarazione viene esattamente richiamata quella che è stata definita la sindrome DAD (decido-annuncio-difendo), che accanto alla ben nota NIMBY e alla NIMO (*not in my office*: "non è di mia competenza") rappresentano lo scenario "ordinario" con cui nel nostro paese si presentano i processi decisionali e i conflitti che li accompagnano. Sulla sindrome DAD, si veda BOBBIO, (2004, p. 34) e SANCASIANI (2005, pp. 206-208).

buon esempio di partecipazione. Già oggi molti Comuni sperimentano varie metodologie di “progettazione partecipata”: la legge regionale toscana potrà dare risorse e offrire supporto e assistenza metodologica a quanti vorranno seguire questi percorsi.

Tuttavia, tra le politiche “macro”, che chiamano in causa anche opzioni di valore di ampia portata, e le scelte “micro”, esistono decisioni collettive, anche su scala territoriale ridotta, che possono evocare conflitti reali tra interessi diversi e contrapposti. Abbiamo ricordato sopra i meccanismi che la legge prevede per i progetti partecipativi locali e i requisiti che richiede. Uno dei problemi più complessi che il processo di elaborazione della legge ha dovuto affrontare riguarda un caso che certamente potrà rivelarsi piuttosto frequente, quello in cui un gruppo di cittadini, o un’associazione supportata da un gruppo di cittadini, chiede l’apertura di un processo partecipativo e l’amministrazione comunale competente *non si mostra d’accordo*, ovvero ritiene che un tale dibattito sia inutile, per un qualche motivo: sostenendo, ad esempio, che sull’oggetto in questione le proprie idee sono già sufficientemente definite, o che una decisione oramai sta per essere assunta, e magari ritenendo strumentale la richiesta stessa di “riaprire” la discussione, motivata magari solo da ragioni politiche o da interessi particolari. E’ molto probabile, del resto, che proprio questo accada: circolano idee o informazioni, magari piuttosto vaghe, su un certo orientamento dell’amministrazione, e i gruppi di cittadini che sono contrari, oltre a ricorrere alle tradizionali forme di mobilitazione, chiederanno di aprire un processo partecipativo che utilizzi la nuova legge regionale, e forse anche trovando proprio in essa quella che solitamente si dice “una sponda politica”.

Fermo restando che una tale richiesta dovrà comunque essere presentata nelle forme e alle condizioni previste, quali meccanismi di regolazione del conflitto si prevedono in questi casi? La questione è apparsa subito controversa, anche durante la fase di discussione sulla legge, che anzi ha fatto proprio emergere questo possibile problema, tra i partecipanti ai vari *forum*, tra gli amministratori locali, così come nel seminario tra giuristi e

politologi. È possibile che la Regione “finanzi” progetti locali *contro* il parere e la volontà delle amministrazioni locali? Ma, d'altra parte, se la legge permettesse, di fatto, un potere di veto di queste ultime, che senso avrebbe prevedere, come fa la legge, che anche i cittadini possano richiedere l'apertura di una discussione pubblica?

Il dilemma è apparso subito di non facile soluzione, anche per i vincoli di natura costituzionale e giuridica che caratterizzano i rapporti istituzionali tra una Regione e gli Enti locali: una legge regionale non può, in ogni caso, imporre ai comuni una determinata procedura che intacchi le loro autonome prerogative e competenze. La Regione potrebbe pur sempre, in linea di principio, offrire risorse a un gruppo di cittadini per organizzare un processo partecipativo: ma se l'ente competente che ha poteri di decisione sull'oggetto della discussione si sottrae al confronto, dichiarando comunque ininfluenza la procedura deliberativa, che senso avrebbe discutere? Le risorse della Regione, in questo caso, potrebbero essere semplicemente considerate alla stregua di un finanziamento all'attività di opposizione di un'associazione locale – non il sostegno ad un vero processo partecipativo che si proponga di influenzare una decisione collettiva.

Una possibile via di uscita da questo dilemma è stata individuata in uno specifico strumento di *cooperazione inter-istituzionale*: un “protocollo di intesa” tra Regione e Enti locali<sup>(57)</sup>. “Il passaggio-chiave è il seguente: “*la sottoscrizione del*

---

(57) Si tratta dell'art. 23 della legge, così formulato: “1. La Giunta regionale promuove un protocollo di intesa tra enti locali e Regione, aperto a sottoscrizioni anche successive. 2. La sottoscrizione del protocollo comporta per gli enti aderenti la condivisione dei principi della presente legge e l'accettazione volontaria delle procedure in essa previste. 3. Il protocollo può prevedere forme di sostegno regionale anche al di fuori di processi specifici di partecipazione ammessi a sostegno regionale, per ciò che concerne logistica, tecnologie dell'informazione e formazione professionale, privilegiando quegli enti che danno stabilità alle pratiche partecipative; l'adozione di un regolamento sulla partecipazione è indice di tale stabilità”. Il “regolamento” a cui qui ci si riferisce è quello di cui già molti Comuni si stanno dotando, e che disciplina le procedure partecipative locali: quindi, anche per questa via, si introduce un meccanismo di incentivazione, spingendo gli enti locali ad una prassi meno casuale e sporadica, e più strutturata.

*protocollo comporta per gli enti aderenti la condivisione dei principi della presente legge e l'accettazione volontaria delle procedure in essa previste*". Ma altrettanto importante è anche un'altra norma, sulla quale in precedenza non ci eravamo soffermati, che prevede, tra le "condizioni di ammissione" previste per i progetti presentati dagli enti locali, appunto l'"adesione al protocollo Regione-Enti locali". Un altro esempio della logica di incentivazione istituzionale che caratterizza la legge. Qui si prefigura un patto su basi volontarie: se un comune vuole utilizzare le risorse della legge regionale per promuovere *propri* processi partecipativi, deve aderire *preliminarmente* al protocollo, ma con ciò stesso impegnarsi ad accettare le procedure della legge *in ogni circostanza*, ivi comprese quelle relative alle decisioni assunte dall'*Autorità* regionale e tutte le altre importanti implicazioni delle procedure disegnate dalla legge: ad esempio, la sospensione degli atti amministrativi legati all'oggetto della discussione. Ma il Protocollo è anche una sorta di precauzione che la Regione assume rispetto a possibili comportamenti "opportunistici" degli enti locali: pronti, magari, a utilizzare la legge quando può servire, ma a rifuggirne quando si producono situazioni scomode. In cambio, l'adesione al Protocollo comporta dei vantaggi per gli enti locali, tra cui la possibilità di accedere a forme di sostegno regionale, "anche al di fuori di processi specifici di partecipazione ammessi", relativi alla "logistica", alle "tecnologie dell'informazione" e alla "formazione professionale": un sostegno regionale, insomma, alla creazione di una *rete locale di infrastrutture materiali e immateriali della partecipazione*, ciò che veramente può portare all'affermazione della partecipazione come "forma ordinaria" di governo. Risorse che i comuni possono utilizzare per la formazione di un proprio personale specializzato, per la creazione di stabili reti informatiche, ecc.

Ma in che senso il Protocollo di intesa è un meccanismo di regolazione di possibili conflitti? Torniamo al caso che abbiamo iniziato a descrivere, ovvero una situazione in cui cittadini e residenti presentino una richiesta di processo partecipativo, senza avere – almeno inizialmente – il consenso dell'ente locale

competente.

Di fronte ad una richiesta presentata autonomamente da un gruppo di cittadini, la legge prevede innanzitutto che l'Autorità si rivolga all'ente locale competente acquisendone il parere<sup>58</sup> e, in particolare, accertandone la disponibilità, si noti bene, non ad accettare le specifiche soluzioni che quei cittadini intendono proporre al problema in discussione, ma semplicemente ad accettare che su quel problema si svolga una discussione pubblica sostenuta e finanziata dalla Regione, e a dichiarare che, al termine del processo, si impegna – secondo la formula più volte ricorrente nel testo – a “tener conto” dei suoi risultati e, comunque, a motivare le ragioni di un loro mancato o parziale accoglimento. Se l'Autorità acquisisce questa dichiarazione (e se il progetto presentato, beninteso, presenta tutti gli altri requisiti richiesti), il progetto può essere ammesso. *Se l'ente locale in questione ha aderito al Protocollo*, non può che rimettersi alla decisione finale dell'Autorità, ma ciò certo non gli impedisce, nel formulare il parere richiestogli, di esprimere tutte le proprie valutazioni sull'opportunità o l'utilità di quel progetto o di esprimere rilievi sulle modalità, l'oggetto e su quant'altro possa motivare la propria contrarietà o i propri dubbi. Di fronte a questi possibili rilievi, l'Autorità potrà avvalersi, in prima istanza, dei poteri che le sono conferiti e che abbiamo sopra ricordato: concretamente, ciò significa avviare *un'opera di mediazione*, proporre modifiche al progetto, indicare modalità integrative di svolgimento, l'allargamento dell'ambito territoriale di discussione, il coinvolgimento di altri cittadini, ecc., in modo tale da superare le ragioni dell'iniziale indisponibilità dell'ente locale. Alla fine, l'Autorità assume le proprie decisioni sull'ammissibilità del progetto e ne motiva le ragioni. La *ratio* di questa procedura è evidente: perché si possa parlare, propriamente, di

---

(58) Art. 14, comma 2: “Quando esamina progetti proposti da cittadini, residenti, scuole, imprese ovvero da enti locali nel caso in cui i risultati del processo partecipativo concernono competenze di altri enti, l'Autorità tiene conto del parere dell'amministrazione competente e ne accerta la disponibilità a considerare i risultati dei processi partecipativi o, in alternativa, a motivarne il mancato o parziale accoglimento”.

un processo deliberativo che ambisca ad influenzare e condizionare le decisioni dell'ente competente, occorre che questi accetti un meccanismo di *precommitment*: ancora una volta, non avrebbe senso una discussione "senza impegni" sulla decisione, ma perché ciò sia evitato occorre che chi ha titolo per decidere accetti di "sedersi al tavolo" della discussione. Per dialogare occorre essere almeno in due: altrimenti è un monologo interiore (o quel "parlarsi addosso" che, talvolta, non a caso, viene attribuito ad alcune forme di partecipazione puramente auto-espressive")<sup>(59)</sup>.

Ma potrebbe anche accadere che una tale situazione si crei con *un ente locale che non abbia aderito al Protocollo*: in questo caso, l'Autorità acquisisce ugualmente il parere dell'ente locale e attiva, se lo ritiene opportuno, la stessa procedura di mediazione, al fine di superare le ragioni dell'indisponibilità dell'ente locale. E' molto probabile, a questo punto, che tali ragioni possano cadere: che "interesse politico" potrà mai avere un comune a sottrarsi ad una possibile sede di confronto, dopo aver acquisito la garanzia che questa non sarà una "palestra" dell'opposizione, ma un luogo in cui tutte le tesi si potranno discutere? Potrebbe tuttavia ancora accadere – *ma si tratterebbe di un caso-limite* – che l'ente locale persista nel suo rifiuto, sostenendo ad esempio che sul problema in questione ha già deciso, o che ha già le idee molto chiare, o che discutere ancora, dal suo punto di vista, non serve proprio a nulla: in questo caso, l'Autorità dovrà valutare l'opportunità, o la concreta utilità, di sostenere ugualmente quel progetto, trattandosi oramai, a questo punto, di un progetto partecipativo per il quale, di fatto, mancherebbero gli stessi minimi presupposti di *efficacia politica*, ossia l'accettazione di un comune terreno di dialogo tra un gruppo di cittadini e l'amministrazione competente. Se tutti i tentativi di trovare questo comune terreno falliscono, e un ente locale ritiene di non dover nemmeno aprire una discussione, è

---

(59) Come nota ELSTER (1997, p. 20): "it can indeed be highly satisfactory to engage in political work, but only on the condition that the work is defined by a serious purpose which goes beyond that of achieving this satisfaction. If that condition is not fulfilled, we get a narcissistic view of politics...".

evidente che ci troviamo in una situazione di aperto conflitto: ma con ciò stesso siamo fuori dal campo di applicazione della presente legge – che vuole costruire *processi decisionali condivisi* – ed entriamo nella sfera di una più tradizionale dialettica tra movimenti sociali o gruppi di pressione, da un lato, e potere politico, dall'altro. Con tutto ciò che ne consegue: ma questa è un'altra storia...

## 10. Conclusioni

Abbiamo fin ricostruito lo *scenario* (§ 2), in cui è nata l'idea di una legge regionale sulla partecipazione e le finalità politiche da cui è stata mossa questa iniziativa; abbiamo visto poi la logica di *incentivazione istituzionale* che ispira la trama del progetto di legge (§ 3) e ne abbiamo illustrato le linee essenziali (§ 4), affrontando in primo luogo *il nesso tra partecipazione e decisione* e i meccanismi di *responsiveness* che la legge prevede (§ 5). Abbiamo poi ricostruito il modo con cui i principi normativi propri della democrazia deliberativa (§ 6) si siano tradotti nelle *procedure e nei meccanismi specifici* previsti dalla legge, sia per quanto riguarda l'istituto del Dibattito Pubblico regionale che i progetti partecipativi locali (§ 7). Infine, abbiamo affrontato il rapporto tra *partecipazione e conflitto*, sia per quanto riguarda la dimensione "macro" e "micro" delle politiche (§ 8), sia per quanto riguarda i meccanismi di regolazione del conflitto che la legge prefigura (§ 9).

Appaiono evidenti, a questo punto, le ragioni di interesse che questa iniziativa politica e legislativa della Regione Toscana suscita: siamo di fronte ad un tentativo di *disegno istituzionale* di condizioni e procedure che rendano possibile, nel contesto politico ed istituzionale di oggi, l'affermarsi di nuove pratiche partecipative, riconducibili al modello teorico e normativo della democrazia deliberativa. Come tale, quando la legge sarà approvata e la si comincerà ad applicare, saremo di fronte ad un campo di sperimentazione inedito, di cui non credo esistano molti precedenti per ampiezza e caratteristiche: un campo che

permetterà di valutare in che misura le istanze normative della democrazia deliberativa, trasposte nel linguaggio e nella prassi di una “legge”, siano riuscite a tradursi in procedure *efficienti* e a produrre eventi partecipativi *efficaci*, ovvero procedure che riescano a incidere sulla costruzione dei processi decisionali propri delle istituzioni della democrazia rappresentativa (senza presumere di poterle sostituire), ad accrescere nei cittadini il senso e la consapevolezza dell’utilità del proprio impegno civico e, con ciò, in definitiva a migliorare la qualità della nostra democrazia.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AA.VV., 2006, *La democrazia partecipativa*, presentazione di U. Allegretti, numero monografico di *Democrazia e diritto*, a. XLIV, n. 3.
- AA.VV., 2007, *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 2 (forum sulle giurie dei cittadini in Italia).
- G. ALLEGRETTI, 2003, *Autoprogettualità come paradigma urbano. L’insegnamento di Porto Alegre*, Alinea editore, Firenze.
- M. ALMAGISTI, 2006, *Qualità della democrazia. Capitale sociale, partiti e culture politiche in Italia*, pref. di G. Poggi, Carocci, Roma.
- L. BACCARO, 2004, *Stato e società civile: verso un modello di democrazia associativa?*, in *Stato e Mercato*, n. 72, pp. 383-411.
- A. BAGNASCO, 2002, *Capitale sociale. Istruzioni per l’uso*, Il Mulino, Bologna.
- L. BOBBIO, S. RAVAZZI, (2006) *Cittadini comuni e decisioni pubbliche. L’esperienza di una giuria di cittadini*, in *Studi organizzativi*, n. 2, pp. 89-112.
- L. BOBBIO,
- 2002, *Smaltimento dei rifiuti e democrazia deliberativa, working papers* del Dipartimento di studi politici dell’Università di Torino, n. 1.
  - 2004, (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli-Roma.
  - 2005a, *La democrazia deliberativa nella pratica*, in *Stato e Mercato*, n. 73, aprile, pp. 67-88.
  - 2005b, *Quando la deliberazione ha bisogno di un aiuto: metodi e tecniche per favorire i processi deliberativi*, in *La deliberazione pubblica*, a cura di L. PELLIZZONI,

Meltemi, Roma, pp. 177-204.

- 2006a, *Tipi di preferenze, tipi di deliberazione*, paper presentato al Convegno annuale SISP, Bologna.

- 2006b, *Le politiche contrattualizzate*, in C. DONOLO (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano, pp. 59-79

- 2007, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, in corso di pubblicazione.

J. BOHMAN, W. REHG, (a cura di), 1997, *Deliberative Democracy*, MIT Press, Cambridge-London.

M. BONANNI, M. PENCO 2005, *Modelli deliberativi: una ricognizione critica*, in *La deliberazione pubblica*, a cura di L. PELLIZZONI, Meltemi, Roma, pp. 157-176.

M. BONANNI, M. PENCO 2006, *Preferenze o argomentazioni congelate? Esperienze di democrazia discorsiva*, Angeli, Milano.

M. BUTTON, D. M. RYFE 2005, *What can learn from the practice of deliberative democracy?*, in JOHN GASTIL e PETER LEVINE (a cura di), *The Deliberative Democracy Handbook. Strategies for Effective Civic Engagement in the 21th Century*, Jossey-Bass, San Francisco, pp. 20-33.

L. CARSON, J. HARTZ-KARP, 2005, *Adapting and Combining Deliberative Designs: Juries, Polls and Forums*, in John Gastil e Peter Levine (a cura di), *The Deliberative Democracy Handbook. Strategies for Effective Civic Engagement in the 21th Century*, Jossey-Bass, San Francisco, pp. 120-138.

M. CACIAGLI, 2003, *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Il Mulino, Bologna.

L. CARSON,

- 2006, *Improving Public Deliberative Practices: A comparative Analysis of Two Italian Citizens' Projects in 2006*, in *Journal of Public Deliberation*, vol. 2, Issue 1, art. 12, p. 9 (periodico on-line).

- 2007, *Come migliorare l'attuazione della democrazia deliberativa: un'analisi comparata di due giurie di cittadini*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 2, pp. 127-142.

R. CARTOCCI, 2007, *Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna.

T. CHRISTIANO, 1997, *The Significance of Public Deliberation*, in JAMES BOHMAN e WILLIAM REHG (a cura di), *Deliberative Democracy*, MIT Press, Cambridge-London, pp. 243-277.

J. COHEN,

- 1997a, *Procedure and Substance in Deliberative Democracy*, in JAMES BOH-

MAN e WILLIAM REHG (a cura di), *Deliberative Democracy*, MIT Press, Cambridge-London, pp. 407-437.

- 1997b, *Deliberation and Democratic Legitimacy*, in JAMES BOHMAN e WILLIAM REHG (a cura di), *Deliberative Democracy*, MIT Press, Cambridge-London, pp. 67-91.

- 1998, *Democracy and Liberty*, in JON ELSTER (a cura di), *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 185-231.

C. CORVINO, 2006, *Deliberazione pubblica e cognizione sociale: spunti da uno studio di caso*, in *La deliberazione pubblica*, a cura di L. PELLIZZONI, Meltèmi, Roma, pp. 229-248.

J. ELSTER,

- 1997, *The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory*, in JAMES BOHMAN, WILLIAM REHG (a cura di), *Deliberative Democracy*, MIT Press, Cambridge-London, pp. 3-33.

- 1998, (a cura di), *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.

- 2004, *Ulisse liberato. Razionalità e vincoli*, Il Mulino, Bologna (ed. or., *Ulysses Unbound. Studies in Rationality, Precommitments and Constraints*, Cambridge University Press, 2000).

- 2005, *Argomentare e negoziare*, Bruno Mondadori, Milano.

J.D. FEARON, 1998, *Deliberation as Discussion*, in Jon Elster (a cura di), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 44-68.

A. FLORIDIA,

- 1999, *Le "risorse istituzionali" dello sviluppo locale: la Toscana e i sentieri divergenti della "Terza Italia"*, in *Sviluppo locale*, vol. VI, n. 12, pp. 79-104.

- 2006, *Le primarie in Toscana: la nuova legge, la prima sperimentazione*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, n. 55.

A. FUNG, 2005, *Deliberation before the Revolution: Toward an Ethics of Deliberative Democracy in an Unjust World*, in *Political Theory*, vol. 33, n. 3.

A. FUNG, E. O. WRIGHT, 2003, *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Verso, London-New York.

A. FUNG, J. GASTIL, P. LEVINE, 2005, *Future Directions for Public Deliberation*, in *The Deliberative Democracy Handbook. Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*, Jossey-Bass, San Francisco, pp. 271-288.

J. GASTIL, P. LEVINE, (a cura di) 2005, *The Deliberative Democracy Handbook. Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*, Jossey-Bass, San Francisco.

- D. GIANNETTI, 2007, *Modelli e pratiche di democrazia deliberativa*, in G. PASQUINO (a c. di), *Strumenti della democrazia*, Bologna, Il Mulino.
- D. GIANNETTI, R. LEWANSKI, (2006), *Inclusione, qualità ed efficacia della deliberazione nelle giurie di cittadini*, paper presentato al convegno annuale SISP, Bologna, settembre 2006.
- P. GINSBORG, 2006, *La democrazia che non c'è*, Einaudi, Torino.
- A. GUTMANN., D. THOMPSON,  
- 1996, *Democracy and disagreement*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (MS)-London,  
- 2004, *Why Deliberative Democracy?*, Princeton University Press, Princeton-Oxford.
- J. HABERMAS, 1992, *Faktizität und Geltung*, Frankfurt a. M., Suhrkamp (ed. it., *Fatti e norme: contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Guerini, Milano, 1996).
- R. HARDIN, 2003, *Street-level Epistemology and Democratic Participation*, in *Debating Deliberative Democracy*, a cura di JAMES S. FISHKIN e PETER LASLETT, Blackwell, Malden-Oxford, pp. 163-181.
- J. JOHNSON,  
- 1998, *Arguing for Deliberation: Some Skeptical Considerations*, in JON ELSTER (a cura di), *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 161-184.  
- 2005, *Political Parties and Deliberative Democracy?*, in R.S. KATZ e W. CROTTY (a cura di), *The Handbook of Party Politics*, Sage, London.
- G.F. LANZARA, 2005, *La deliberazione come indagine pubblica*, in *La deliberazione pubblica*, a cura di L. PELLIZZONI, Meltemi, Roma.
- R. LEWANSKI, (con L. BOBBIO, I. ROMANO, D. GIANNETTI, N. CROSBY), 2006, *Five Responses to Carson on Citizen Juries in Italy*, in *Journal of Public Deliberation*, vol. 2, Issue 1, art. 11, p. 9 (periodico on-line).
- P. LEVINE, R.M. NIERRAS, 2007, *Activists' Views of Deliberation*, in *Journal of Public Deliberation*, vol. 3, Issue n. 1, art. 4 (periodico on line)
- W. LUSOLI, 2007, *Forme di democrazia elettronica*, in G. PASQUINO (a c. di), *Strumenti della democrazia*, Il Mulino, Bologna.
- S. MACEDO (ed.), 1999, *Deliberative Politics. Essays on Democracy and Disagreement*, Oxford University Press, Oxford-New York.
- A. MAGNAGHI,  
- 2000, *Il progetto locale*, Bollati-Boringhieri, Torino.  
- 2006, *Dalla partecipazione all'autogoverno locale: verso il federalismo muni-*

*cipale solidale*, in *Democrazia e diritto*, n. 3, pp. 134-150.

B. MANIN, 1995, *Principes du gouvernement représentative*, Champs Flammarion, Paris.

B. MANIN, A. PRZEWONSKI, S. STOKES, (a cura di), 1999, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge.

A. MASTROPAOLO,

- 2001, *Democrazia, neodemocrazia, postdemocrazia: tre paradigmi a confronto*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, vol. IV, pp. 1612-1635.

- 2005, *La mucca pazza della democrazia. Nuove destre, populismo, antipolitica*, Bollati Boringhieri, Torino.

P. MESSINA, 2001, *Regolazione politica dello sviluppo locale. Veneto ed Emilia a confronto*, Utet, Torino.

D. MILLER, 2003, *Deliberative Democracy and Social Choice*, in *Debating Deliberative Democracy*, a cura di JAMES S. FISHKIN e PETER LASLETT, BLACKWELL, Malden-Oxford, pp. 182-199.

L. MORLINO, 2003, *Democrazie e democratizzazioni*, Il Mulino, Bologna.

G. PASQUINO,

- 2007a, in *Reset*,

- 2007b, *Nuove teorie della democrazia?*, in G. PASQUINO (a c. di), *Strumenti della democrazia*, Il Mulino, Bologna.

L. PELLIZZONI,

- 2005a, *Cosa significa partecipare*, in *Rassegna di sociologia*, a. XLVI, n. luglio-settembre, pp. 479-511.

- 2005b, *Cosa significa deliberare?*, in *La deliberazione pubblica*, a cura di L. PELLIZZONI, Meltemi, Roma.

- 2006, *La deliberazione pubblica tra modello e processo. Riflessioni su due giurie di cittadini*, paper presentato al Convegno annuale SISP, Bologna..

- 2007, *Democrazia locale e deliberazione pubblica. L'empowerment come fattore-chiave*, in *Democrazia locale. Apprendere dall'esperienza*, (a cura di L. PELLIZZONI), Istituto di sociologia internazionale di Gorizia e Dipartimento di Scienze dell'uomo, Università di Trieste, Gorizia.

R. PONT, 2005, *La democrazia partecipativa. L'esperienza di Porto Alegre e i progetti di democrazia*, Edizioni Alegre, Roma.

R. PUTNAM 2004, *Capitale sociale e individualismo*, Il Mulino, Bologna (ed. or., 2000, *Bowling alone. The collapse and revival of American community*, Touchstone-Simon & Schuster, New York).

F. RAMELLA, 2005, *Cuore rosso? Viaggio politico nell'Italia di mezzo*, Donzelli,

Roma.

F. RANIOLO, 2002, *La partecipazione politica*, Il Mulino, Bologna.

S. RAVAZZI, (2006), *Quando i cittadini decidono*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 2, pp. 61-89.

S. RAVAZZI, S., N. PODESTÀ, A. CHIARI, (2006), *Una giuria di cittadini*, Dipartimento di studi politici, *working paper* n. 7, Torino.

G. REGONINI, 2005, *Paradossi della democrazia deliberativa*, in *Stato e Mercato*, n. 73, aprile. pp. 3-31.

W. RIKER, 1996, *Liberalismo contro Populismo*, Edizioni di Comunità, Milano, (ed. or. 1982, *Liberalism against Populism: A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, Freeman, San Francisco).

W. SANCASSIANI, 2005, *Gestire i processi deliberativi: problemi e soluzioni*, in *La deliberazione pubblica*, a cura di L. PELLIZZONI, Meltemi, Roma, pp. 205-227.

L. M. SANDERS, 1997, *Against Deliberation*, in *Political Theory*, 25, n. 3 (June).

G. SARTORI, 1976, *Party and Party Systems: a Framework for Analysis*, Cambridge, University Press Cambridge.

Y. SINTOMER, 2007, *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sorte et démocratie participative*, La Découverte, Parigi.

A. RÖCKE A., Y. SINTOMER, 2006, *Estrazione a sorte e democrazia partecipativa: riflessioni sugli esiti delle giurie civiche berlinesi*, in *Democrazia e diritto*, n. 3, pp. 87-100.

G. STOKER, 2006, *Why Politics Matters. Making Democracy Work*, Palgrave-MacMillan, London-New York.

C. R. SUNSTEIN, 2003, *The Law of Group Polarization*, in *Debating Deliberative Democracy*, a cura di JAMES S. FISHKIN e PETER LASLETT, Blackwell, Malden-Oxford, pp. 80-101.

C. TRIGILIA,

- 1986, *Grandi partiti e piccole imprese. Comunisti e democristiani nelle regioni a economia diffusa*, Il Mulino, Bologna.

- 2002, *Dalla politica alle politiche: comuni e interessi locali*, in CATANZARO R., PISELLI F., RAMELLA F., TRIGILIA C. (a cura di), *Comuni nuovi. Il cambiamento nei governi locali*, Il Mulino, Bologna, pp. 579-602.

N. URBINATI,

- 2006a, *Representative Democracy. Principles and Genealogy*, The Chicago University Press, Chicago.

- 2006b, *L'ethos della democrazia. Mill e la libertà degli antichi e dei moderni*, Laterza, Bari.

---

H. WAINWRIGHT, 2005, *Sulla strada della partecipazione. Dal Brasile alla Gran Bretagna, viaggio nelle esperienze di nuova democrazia*, pres. di A. Magnaghi, E-diesse, Roma (ed. or., *Reclaim the State*, London, 2003).

I.M. YOUNG, 2003, *Activist Challenges to Deliberative Democracy*, in *Debating Deliberative Democracy*, a cura di JAMES S. FISHKIN e PETER LASLETT, Blackwell, Malden-Oxford, pp. 102-120.